Haagse hectiek

Een incidentenstrategie voor Justitie

Bijlagen





Een Ander Justitie

Project incidentenstrategie

Haagse hectiek

Een incidentenstrategie voor Justitie

Bijlagen

G. Burgers
T. Lexmond
S. Zouridis

Maart 2006

Inhoudsopgave

Bijlage 1. Incidenten bij Justitie: een plaatsbepaling 5
Incidenten en rampen 5
Incidenten en crises 5

Bijlage 2. Overzicht van respondenten 9

Bijlage 3. Deelnemers aan de workshops 11

Bijlage 4. Dimensies van incidenten verkend 13
Ad 1. Voorspelbaarheid? 13
Ad 2. Incidenten met en zonder operationele probleemsituatie 15
Ad 3. Bedrijfsrisico, fout of onvoorziene maatschappelijke gebeurtenis? 16
Ad 4. Geïsoleerde gebeurtenis, beleidsgerelateerd incident of onderdeel van een reeks gebeurtenissen? 17
Ad 5. (In hoeverre) raakt het incident de ministeriële verantwoordelijkheid? 18
Ad 6. Opduikend uit eigen taakorganisatie of uit media en Kamer? 18
Ad 7. Persoonlijk-politiek of ambtelijk handelen? 19

Bijlage 5. Operationele behoeften bij de verschillende typen incidenten 21
Behoeften per hoofdtype 21

Bijlage 6. Casusreconstructies 27
Reconstructie incident Congolezendossier 27
TBS-incident Wilhelm S. 35
Schiedamse Parkmoordincident 40

Bijlage 7. Strategische opties ter verbetering van de operationele afhandeling 47
Optie 1. De operationele afhandeling van incidenten nader structureren. 47
Optie 2. De verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling centraliseren. 50
Optie 3. Een meer terughoudende lijn bij externe communicatie rondom incidenten hanteren. 52
Optie 4. De externe communicatie bij incidenten centraliseren. 55

Literatuurlijst 57

Bijlage 1. Incidenten bij Justitie: een plaatsbepaling

Incidenten en rampen
Een ramp veroorzaakt een ernstige verstoring van de openbare veiligheid. Het gaat meestal om een eenmalige, korte en hevige gebeurtenis op één plek. De officiële definitie van een ramp staat in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). Deze luidt:
"Een ramp is: een gebeurtenis,

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken."

Rampen vereisen een gecoördineerde inzet van hulpdiensten (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, kortweg GHOR). In de Wrzo is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is bij de bestrijding. De burgemeester is opperbevelhebber, hij is verantwoordelijk voor de bestrijding van rampen.
Voorbeelden van rampen zijn de Bijlmerramp en de Vuurwerkramp. Bij de ramp in de Bijlmer op 4 oktober 1992 stortte een Israëlisch vliegtuig op een flatgebouw in Amsterdam. Het was een eenmalige, korte en hevige gebeurtenis met veel doden (43) en grote materiële schade. Ook werd de openbare veiligheid in en rond de Bijlmer ernstig verstoord. Hetzelfde geldt voor de Vuurwerkramp, waarbij op 13 mei 2000 door een explosie in een vuurwerkfabriek in Enschede zeker 21 doden en 944 gewonden te betreuren waren en bijna 400 huizen werden verwoest. De brand in de penitentiaire inrichting op Schiphol is een recent voorbeeld van een ramp in de zin van de Wrzo.

Incidenten en crises
Een crisis heeft ongeveer dezelfde strekking als het woord ramp, maar wordt doorgaans als een maatje kleiner gezien. Crises worden door Rosenthal en anderen (2001) omschreven als 'fasen waarin emoties, veranderende percepties en collectieve zingeving een belangrijke rol spelen.' Zij treft vaak een groot gebied en vraagt om relatief zware structuren voor bestuurlijke coördinatie waarmee maatregelen kunnen worden genomen om de crisis te beheersen (bijvoorbeeld het afzetten of isoleren van een groot gebied, grootschalige evacuatie en noodopvang) en de voorlichting te coördineren.
Een crisis kan ook betrekking hebben op het functioneren van een organisatie of op de uitvoering van beleid. In dat geval komt de bestuurlijke instantie onder druk te staan.
Een crisis tast de economie of de openbare orde ernstig aan. Of leidt, zoals het Nationaal handboek crisisbesluitvorming (NHC) vermeldt tot 'een ernstige verstoring van de basisstructuren, dan wel aantasting van de fundamentele waarden en normen van het maatschappelijk systeem'. Het NHC bevat afspraken om de besluitvorming bij crises af te stemmen.

Rampen, crises en incidenten bij Justitie
In het jaar 2005 werd Nederland in relatief korte tijd een aantal keer geconfronteerd met ontsnapte TBS-ers. De politieke druk op de Minister van Justitie nam toe om een aantal herzieningen door te voeren en hij werd gevraagd zich over het systeem te verantwoorden in de Tweede Kamer. Met de regelmaat van de klok wordt het openbaar bestuur geconfronteerd met dergelijke incidenten – zo men wil crises. Dit soort crises is echter van een andere orde dan de crises waar door het nemen van kritieke besluiten (bijvoorbeeld wel of niet overgaan tot evacuatie) de schade beperkt moet worden.

Beunders en Muller (2005) stellen dat schandalen en incidenten zijn op te vatten als minirevoluties van het publieke gemoed. Incidenten en schandalen kunnen grote schade aanrichten aan het imago van de aangevallen betrokkenen, tot hun aftreden leiden, zelfs het bestaan van hele organisaties op het spel zetten en ook blijvend wetten en gedrag doen veranderen. Het Crisis Onderzoek Team (COT, 2001) omschrijft een beleidscrisis als een crisis die wordt gekenmerkt ‘door het optreden van een gebeurtenis of ontwikkeling die binnen een bepaalde beleidssector door de bestuurlijke hoofdrolspelers als een bedreiging voor deze sector worden opgevat.’ In verschillende interviews wordt dit beeld gekoppeld aan incidenten. Nogal eens worden incidenten omschreven als gebeurtenissen die (mogelijk) de bewindspersoon kunnen schaden. Een beleidsincident is een incident dat de (beleids)verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie betreft en de positie van één of meer bewindspersonen en of een of meer onderdelen van het ministerie politiek bestuurlijk gezien (ernstig) kan schaden.[1] Een onverwachte gebeurtenis kan leiden tot zo’n incident. Tijdens een incident spelen emoties, veranderende percepties, collectieve zingeving en tijdsdruk veelal een bepalende rol.

In tegenstelling tot crises wordt er van incidenten binnen Justitie geen officiële definitie gehanteerd. In de gesprekken in het kader van dit project hebben we tal van uiteenlopende beelden van incidenten aangetroffen. Een bloemlezing:
- ‘Er is sprake van een incident wanneer er een politiek-bestuurlijk risico is voor de Minister. Het gaat dan per definitie om sterk politiek gekleurde gebeurtenissen.’
- ‘Er is sprake van een incident wanneer concreet en actief optreden op korte termijn geboden is bij een onvoorziene gebeurtenis, voorval of actualiteit, waarbij het belang van het ministerie van Justitie in het geding dreigt te komen.’
- ‘Een incident is een gebeurtenis die (1) plotseling plaats heeft, (2) waarbij de media betrokken is/een rol spelen, (3) geruchten vervolgens in het Haagse gaan rondzingen, (4) politieke belangen kent, (5) aanleiding geeft tot het stellen van Kamervragen dan wel vraagt om een brief aan de Kamer.’
- ‘Incidenten zijn onvoorziene gebeurtenissen waar de hogere legerleiding over geïnformeerd dient te worden. Een ander kenmerk is dat er snel een oplossing in gezocht dient te worden.’
- ‘Incidenten zijn gebeurtenissen die uitgroeien tot een incident. (…) Een bijzonder voorval verwordt tot een incident wanneer de media er op duiken, er soms de verkeerde beslissingen zijn genomen (dat is olie op het vuur) en de Tweede Kamer vragen gaat stellen. Iets is een incident wanneer het

[1]) *Ministerie van Binnenlandse Zaken, Doen en Laten. Richtlijnen voor de omgang met beleidsincidenten. Den Haag, maart 2001.*

politieke consequenties voor de Minister kan hebben dan wel wanneer de goede naam van Justitie in het geding komt.'
- 'Een incident betreft een onverwachte gebeurtenis die gedoe genereert dat je niet zelf hebt georganiseerd.'
- 'Incidenten zijn gebeurtenissen die nogal heftig het gewone werkproces binnen bestuursdepartement en/of uitvoeringsorganisaties verstoren.'
- 'Een incident is een gebeurtenis of melding met politieke gevoeligheid in de zin van een risico voor de Minister en met de potentie om te escaleren.'
- 'Iets verwordt tot een incident omdat de gebeurtenis niet onmiddellijk goed wordt opgepakt, de Minister niet ordentelijk wordt geïnformeerd, de pers (het idee heeft dat ze) niet ordentelijk wordt geïnformeerd, of de Tweede Kamer niet ordentelijk wordt geïnformeerd, en aanleiding ziet om er meer naar te informeren, de druk daardoor groter wordt, zeker als je het vanaf dat moment niet goed doet.'
- 'Incidenten betreffen altijd casuïstiek waar ophef over ontstaat.'

Opvallend in de beelden van incidenten zijn de verwijzingen naar het politiek-bestuurlijke risico, het opspelen in de media en het actief worden van de Kamer. Niet de maatschappelijke urgentie staat voorop zoals bij rampen en sommige typen crises, maar de politiek-bestuurlijke urgentie; niet het maatschappelijke risico is groot, maar het politiek-bestuurlijke risico. Wel verschilt de betekenis die aan incidenten wordt toegekend.

Bijlage 2. Overzicht van respondenten

Naam	Functie
Appel, mw. drs. D.	Hoofd afdeling communicatie, NFI
Beek, dhr. drs. R.G.	Directeur Concernstaf Uitvoeringsbeleid, DJI
Blom, mw. drs. M.C.A.	Directeur Sanctie- & Preventiebeleid
Brouwer, dhr. mr. H.N.	Voorzitter College van Procureurs-Generaal
Bruinsma, dhr. mr. drs. M.P.	Persvoorlichter, DV
Dankloff, mw. J.J.	Stafmedewerker DGPJS
Demmink, dhr. mr. J.	Secretaris-Generaal
Donner, dhr. mr. J.P.H.	Minister van Justitie
Egbers, mw. drs. I.B.M.	Beleidsmedewerker uitvoeringsbeleid sectordirectie TBS, DJI
Epker-Laverman, mw. mr. N.J.	Hoofd Besturing DJJ
Grijpink, dhr. dr. mr. J.H.A.M.	Raadadviseur, DAJS
Hillenaar, dhr. mr. H.	Plv. hOvJ parket Rotterdam
Hoekendijk, dhr. drs. G.P.	Hoofd Sanctiebeleid, DSP
Holthuis, dhr. mr P.H.	Directeur-Generaal WRR
Joesoef Djamil, dhr. mr. R.R.	Hoofd BJBA
Kaai, dhr. mr. drs. G.A.	Stafmedewerker DGIAV
Koeleman, dhr. drs. A.S.M.	Directeur NFI
Kortman, dhr. W.T.	Hoofd persvoorlichting en beleidspresentatie, DV
Kramer, dhr. J.C.W. RSE	Beleidsmedewerker Beveiliging UB, DJI
Kroon, dhr. B.C.	Sectordirecteur BV, DJI
Kuipers, dhr. R.E.Th.	Adviseur huisvesting, BV, DJI
Lingen, dhr. mr. D. van	Hoofd Bureau Operationele Zaken
Maas, mw. mr. R.	Directeur Stafdirectie Uitvoeringsbeleid IND
Martini, dhr. J.J.	Sectordirecteur TBS, DJI
Mikkelsen, dhr. drs. P.	Politiek assistent MVenI
Mulock Houwer , mw. drs. E.J.	Directeur - Generaal PJS
Mulder, mw. drs. L.	Hoofd BSG
Munnichs, dhr. mr. G.	Hoofd BJZ, PaG
Osinga, dhr. dr. P.	Senior beleidsadviseur Jeugd TBS - Sanctie, DSP
Padmos, mw. drs. M.M.	Senior Beleidsmedewerker Sanctie & Slachtofferzorg, DSP
Palm, dhr. drs. W.J.M.	Coördinator directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
Roes, dhr. mr. G.N.	Directeur Wetgeving
Rooij, dhr. drs. M. van	Hoofd In- & Externe Communicatie, en tevens Plaatsvervangend hoofd Directie Voorlichting
Sande, dhr. P.J.M. van der	Sectordirecteur Gevangenis Wezen DJI
Schaper, dhr. mr. J.W.	Hoofd Sector Advies & Procesondersteuning, en tevens Plaatsvervangend hoofd Bureau SG
Sint, mw. mr. J.M.M.	Clustercoördinator Toezicht en terugkeer DVB
Stordiau-van Egmond, mw. mr. drs. A.M.E.	Directeur Voorlichting
Strijbis, dhr. drs. A.N.J.	Persvoorlichter, DV
Temmink, mw. drs. K.	Stafmedewerker Algemene Leiding
Timmerman, dhr. mr. P.	Medewerker BJZ, PaG
Veenstra, dhr. drs. S.W.	Stafmedewerker Algemene Leiding
Veld, drs. P.W.A.	Hoofddirecteur IND

Naam	Functie
Verdonk, mw. drs. M.C.F.	Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Versluis, dhr. drs. G.	Plv. hoofd IND
Visser, dhr. mr.drs. R.K.	Directeur-Generaal IAV
Vlist, dhr. mr. H. van der	Directeur-Generaal Rh
Voslamber, mw. drs. M.Y.	Politiek Assistent Minister van Justitie
Vries, dhr. Mr. P.W.	Juridisch adviseur, Directie Wetgeving
Wouters, dhr. mr. G.J.M	Directeur DJI

Bijlage 3. Deelnemers aan de workshops

15 november 2005

Jan Jumelet (DJI; GW)
Margot Pot (RvdK)
Toine Proost (BOZ)
Maarten van Rooij (DV)
Friso Versluijs (DW)
Marjolein Voslamber (pol. ass.M)

18 november 2005

Margaret Abels (DW)
Evert Boerstra (Vl; PaG)
Karin Borsboom (IND)
Richard Joesoef Djamil (BJBA)
Ingrid Egbers (DJI; TBS)
Nicolet Epker (DJJ)
Ronald van den Hoogen (DSR)
Dick van Lingen (BOZ)
Pieter Osinga (DSP)
Martha Padmos (DSP)
Gabriël Munnichs (BJZ, PaG)
Jan-Willem Schaper (BSG)
Peter Timmerman (BJZ, PaG)

7 december 2005

Gülsüm Aytekin
John Adema
Peter Albers
Debbie Appel
Ton van Bakel
Esther Balledunks
Rieks Bauman
Gert van Beek
Meike Bokhorst
Lonneke van der Borg
Harry Bosma
Ralph van den Broek
Maria Bronkhorst
Warner de Bruin
P. Burchartz
Marcel Burger
Lucia Dannenburg
Marcel Dezentjé
Rob Duiven
Nicolet Epker
Siegfried Eschen
Gody Frederiks
Laura van Gent
Marielle van Gerwen
Dolf Goudart
Annemarie de Graaf
Jan Grijpink
Pieter de Groot
Judith Hall
Henk Hoijtink
Piet Holthuis
Esther Jägers
Kim Janssen
Pieter Josephus Jitta
Marijke de Jong
Philippe de Jong
Daan de Jonge
Tanja de Kam
Ben van Kan
Henrike Karreman
Jos Ketelaars
Aarnout Kooij
Tim Koopmanschap
Mark van Koppen
Wilfred Kortmann
Ronald Kuipers
Marion van der Laan
Richard Lankester
Dick van Lingen
Johri Maat
Rosa Molenaar
Thecla Molijn
Marieke Molnar
Remco Moree
Pieter Osinga
Ivo Ottens
Walter Palm
Monica Pieterse
Noor Roeleveld - Kuijper
Lenny Roelofs
Jolanda Sagel
Heleen Smit
Judith Smits
Richard Stael
Sophia Stams
Annemarie Stordiau
Jan van Swighum
Rene Taphoorn
Karen Temmink
Paul Thijsse
Arie Uyterlinde
Christine Veldhuizen
Leo Vester
Lex Vogelaar
Desiree de Vrught
Efife Yarikan
Willem Zanbergen
Stiena van 't Zand

25 januari 2006

Jannelieke Aalstein
Margaret Abels
John Adema
Peter Albers
Debbie Appel
Eddie Arkenbout
Gülsüm Aytekin
Henrike Karreman
Richard Lankester
Ton van Bakel
Esther Balledunks
Rieks Bauman
Gert van Beek
Freek Bekker
Bert de Boer
Meike Bokhorst
Lonneke van der Borg
Wim Borst
Geert Bos
Sylvana Bos
Harry Bosma
Ralph van den Broek
Maria Bronkhorst
Floor Bruggeman
Warner de Bruin
P. Burchartz
Marcel Burger
Lucia Dannenburg
Marcel Dezentjé
Ineke van Deursen
Richard Joesoef Djamil
R. Djouad
Annabel Doust
Rob Duiven
Gody Frederiks
Laura van Gent
Marielle van Gerwen
Dolf Goudart
Annemarie de Graaf
Pieter de Groot
Judith Hall
Joost van Heck
Marion Heemskerk
Renske Heijungs
Cor Hermans
Henk Hoijtink
Gerda van 't Hoff
Debbie van Ilpenhof
Esther Jägers
Kim Janssen
Pieter Josephus Jitta
Philippe de Jong
Daan de Jonge
Tanja de Kam
Ben van Kan
Jos Ketelaars
Etiënne van Koningsveld
Aarnout Kooij
Tim Koopmanschap
Mark van Koppen
Willem Koree
M. Kowalski
Arie van Krimpen
Rutger Kroon
Ronald Kuipers
Jacquline Kuyvenhoven
Vincent Lander
Heleen Latooij
Frans Leeuw
Dick van Lingen
Arno Lutjens
Johri Maat
Hans-Reinder Menkveld
Rosa Molenaar
Marieke Molnar
Thecla Molijn
Remco Moree
Stan Morre
Bas Nieuwenhof
Egon ten Oever
Sander Olivier
Birgit van Oort
Nadia Oost
Pieter Osinga
Ivo Ottens
Frits J. Oukes
Walter Palm
Monica Pieterse
Martin Poorter
Toine Proost
Ardjoe Ramsamoedj
Noor Roeleveld - Kuijper
Lenny Roelofs
Sarah van Roemburg
Jorrit Rosema
Jolanda Sagel
Maarten Schoon
Heleen Smit
Judith Smits
Bep Solon
Ceriel Spaaij
Liesbeth Spoelstra
Richard Stael
Sophia Stams
Hans Stander
Niek Stapelbroek
Henk van de Stolpe
Annemarie Stordiau
Jan van Swighum
Rene Taphoorn
Karen Temmink
Paul Thijsse
Eline Vermaseren
A. Versloot
J.J.F Versluijs
Carla Verwoerd
Leo Vester
Kato Vierbergen
Marion Vijghen
Desiree Vliege
Lex Vogelaar
Paul de Vries
Jan Vroomans
Desiree de Vrught
Linda van Wel
Henk Weijmar
Jos van Wetten
Robert de Wilde
Peter Winkelman
Marjolein Wolthoorn
Bas Worst
Arie Uyterlinde
Efife Yarikan
Ira van der Zaal
Stiena van 't Zand
Willem Zandbergen

Bijlage 4. Dimensies van incidenten verkend

Om tot een typologie van incidenten te komen, hebben we zeven dimensies verkend op bruikbaarheid in het Justitiedomein:

1. Betreft het een voorspelbaar of een onvoorspelbaar incident (zowel ten aanzien van de vraag of een incident zich voordoet als ten aanzien van de vraag wanneer een incident zich voordoet)?
2. Gaat het om een incident dat actueel/urgent lokaal operationeel handelen vereist dan wel een gebeurtenis die reeds heeft plaatsgevonden of een gebeurtenis uit het verleden die onverwacht of plotseling politiek-bestuurlijk dan wel maatschappelijk opspeelt?
3. Is het incident een resultante van de keuzes die Justitie zelf maakt of heeft gemaakt (een bedrijfs- of systeemrisico), een fout die door Justitie is gemaakt of een onvoorziene maatschappelijke gebeurtenis die leidt tot een roep om urgent Justitieoptreden?
4. Betreft het incident een geïsoleerde gebeurtenis dan wel maakt het incident deel uit van een reeks gebeurtenissen (die al dan niet ook zelfstandige incidenten kunnen zijn)?
5. Is het incident een min of meer zuivere Justitieaangelegenheid, is Justitie bij het incident betrokken als onderdeel van een complex van betrokken organisaties of spelers dan wel valt het incident geheel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid van de JustitieMinisters (op dit moment de Minister van Justitie en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie)?
6. Komt het incident ter kennis van de betrokken Ministers via de eigen organisatie (taakorganisaties, bestuursdepartement) of buiten de eigen organisatie om (media, burgers, maatschappelijke organisaties, Eerste of Tweede Kamer)?
7. Wordt het incident veroorzaakt door politiekpersoonlijk handelen van de Minister of door ambtelijk handelen onder de ministeriële verantwoordelijkheid?

Ad 1. Voorspelbaarheid?
Bij de voorspelbaarheid van een incident zijn tenminste twee mogelijkheden relevant. Ten eerste is er de onvoorspelbaarheid of een gebeurtenis zich zal voordoen. Een brand kan al dan niet uitbreken, een nota kan al dan niet uitlekken of een groep asielzoekers kan al dan niet een hongerstaking starten. Het is in deze gevallen onzeker en onvoorspelbaar of de gebeurtenis zich voordoet. Hiervan te onderscheiden is de vraag wanneer een incident zich zal voordoen. Bij sommige incidenten heeft de onzekerheid en onvoorspelbaarheid niet zozeer betrekking op het of, maar is betrekkelijk zeker dat ze zich zullen gaan voordoen maar onzeker wanneer precies. Vanaf het neerleggen van een onderzoeksvraag bij de Algemene Rekenkamer is bekend dat er ooit een rapport uit gaat komen. Aangezien er zelden een vraag bij de Rekenkamer wordt gedeponeerd die op een beleidssucces betrekking heeft, is doorgaans dus goed te voorspellen dat zich 'ooit' een incident voor zal doen, namelijk als het rapport van de Rekenkamer verschijnt. Naarmate het moment dichterbij komt, wordt overigens ook het wanneer minder onzeker. Van geheel andere orde, maar wel in dezelfde categorie, is de ontsnapte gedetineerde. Sinds mensenheugenis ontsnappen gedetineerden met enige regelmaat, hoe zwaar beveiligd de gevangenis ook is. Van een individuele gedetineerde is het onzeker of deze zal ontsnappen, maar op het niveau van een

gevangenispopulatie is dat geen onzekerheid meer. Het is dus eerder de vraag wanneer zich een ontsnapping zal voordoen.

Bij deze dimensies zijn twee kanttekeningen te plaatsen:

1. Het mag zeker zijn dat de gebeurtenis zich voordoet en soms zelfs wanneer deze zich precies voordoet, maar dat betekent nog niet per definitie dat het ook een incident gaat worden. Niet iedere ontsnapping van een gedetineerde levert een incident op in de zin van het project; evenmin levert ieder rapport van de Algemene Rekenkamer een incident op in de zin van het project.
2. Achteraf gezien doen zich vrijwel nooit incidenten voor die door niemand zijn voorspeld. Er is vast wel iemand geweest die heeft gewaarschuwd dat er via het internet wel eens baby's zouden kunnen worden 'gekocht'; en ook waarschuwingen of signalen voor brandgevaar, voor de onvolkomenheid van het bewijsmateriaal in een bepaalde zaak, voor een eventueel familiedrama, enzovoort zijn er achteraf gezien vaak wel geweest. Achteraf gezien zijn er veelal voor incidenten (en overigens ook voor veel rampen of crises, van de aanslag op de Twin Towers tot en met de gevolgen van een orkaan) voldoende signalen te reconstrueren; het probleem is doorgaans dat er op dat moment (dus voordat het incident zich voordoet!) ook signalen zijn voor tal van andere incidenten, crises of rampen die zich nooit zullen voordoen. Gesteld zou daarom kunnen worden dat de vraag of een incident zich voordoet geen valide vraag is; alles draait om de vraag wanneer een incident zich voordoet. Toch kiezen we ervoor de wanneer-vraag niet tot het oneindige op te rekken. Ook al heeft iemand gewaarschuwd voor brandgevaar, dan blijft het de vraag of het ooit tot een brand zal komen. In die zin is er dus wel degelijk sprake van een reële vraag, met de aantekening dat in sommige gevallen de demarcatie tussen beide vragen vervaagt.

Op basis van deze dimensies, kunnen we de volgende typen incidenten onderscheiden:

- *Voorspelbaar of, voorspelbaar wanneer*: in feite spreken we hier niet meer van incidenten vanwege de voorspelbaarheid ervan. Een voorbeeld is het uitbrengen van een onderzoeksrapport naar geconstateerde fouten in de organisatie, waaruit blijkt dat al jarenlang structureel cruciale fouten worden gemaakt in de afhandeling van bepaalde procedures. Het uitbrengen van het rapport is door het ministerie te plannen, en daarmee ook het moment waarop vrijwel zeker politieke en publicitaire onrust over de onderzoeksresultaten zal ontstaan. De informatievoorziening uit de organisatie is dan reeds op orde, over een communicatiestrategie en een gedragslijn in de richting van de Kamer en de samenleving is nagedacht en ook kunnen inhoudelijk al maatregelen worden geformuleerd om de situatie in de toekomst te verbeteren, gemaakte fouten waar mogelijk te herstellen en/of een genoegdoening aan te bieden.
- *Voorspelbaar of, onvoorspelbaar wanneer*: zoals hiervoor omschreven, kunnen we in deze categorie de ontsnapping van een gedetineerde of een TBS-er plaatsen. Tot nog toe is het nog zelden of nooit in de geschiedenis gebeurd dat gevangenissen zo zijn opgezet dat ontsnappingen onmogelijk en ondenkbaar zijn. De manier waarop gedetineerden ontsnappen kan verschillen (van aan elkaar geknoopte lakens tot een beveiligingssysteem dat uitvalt of een onttrekking gedurende verlof), maar imperfecties van het systeem zullen altijd bestaan. Op welk moment de ontsnapping plaatsvindt is echter niet te voorzien.

- *Voorspelbaar wanneer, onvoorspelbaar of*: een voorbeeld van deze minder voor de hand liggende categorie incidenten is wat bekend is geworden als het uitje van een groep TBS-ers van de longstay afdeling (zie de voorpagina van De Telegraaf van 29 september jl.). Een dergelijk uitje is vooraf gepland en past in het vigerende TBS-beleid. Dat een foto van het uitje de voorpagina van een groot landelijk ochtendblad zal sieren, is mogelijk nog te voorzien, maar niet te voorzien is in hoeverre deze berichtgeving de Tweede Kamer tot politieke commotie aan zal zetten.
- *Onvoorspelbaar of, onvoorspelbaar wanneer*: een voorbeeld van een incident in deze categorie is de zaak die bekend is geworden als Baby Donna. Dat er via het internet naar kinderen of draagmoeders kon worden gezocht, was niet geheel ondenkbaar. Dat het zich in Nederland voor zou doen en zo ja, wanneer was echter onvoorspelbaar. Justitie is hier met een nieuwe situatie geconfronteerd die verschillende kenmerken van een incident heeft.

Schematisch levert dat het volgende beeld op:

Voorspelbaar of?	***Voorspelbaar wanneer?***	
	Ja	***Nee***
Ja	Uitbrengen rapport Algemene Rekenkamer over de IND	Ontsnapping gedetineerde of TBS-er
Nee	Uitje TBS-ers uit de longstay op voorpagina ochtendblad	Baby Donna

Ad 2. Incidenten met en zonder operationele probleemsituatie
Vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief is ieder incident een crisis of kan het dat snel worden. Toch laten incidenten met een lokale crisiscomponent zich scheiden van incidenten zonder zo'n component. Vergelijk bijvoorbeeld het incident dat zich in september 2005 voordeed onder de noemer Schiedamse parkmoordzaak met de TBS-er Wilhelm S. die zich in juni onttrok aan zijn begeleiders tijdens een proefverlof. In het laatste geval was er sprake van een lokale probleemsituatie (een TBS-er die zich onttrekt aan zijn begeleiders en mogelijk gevaar veroorzaakt) en een Haags politiek-bestuurlijk risico. Hoewel gerelateerd, gaat het om twee verschillende vraagstukken. Het lokale vraagstuk is primair een aangelegenheid van de inrichting of kliniek, de betrokken hoofdofficier van Justitie en eventueel de lokale autoriteiten (politie, burgemeester/korpsbeheerder). Hoewel de Minister van Justitie uiteindelijk voor zowel de onttrekking als de opsporing verantwoordelijk is, is het coördineren van de opsporing niet primair een zaak voor de Minister persoonlijk. Dat geldt wel voor het Haagse politiek-bestuurlijke risico, dat ontstaat in het 'rondzingen' van media en Tweede Kamer. De relatie met de lokale probleemsituatie is tweeërlei. Enerzijds moet de Minister snel in staat zijn de feiten over de lokale situatie ten departemente weten te krijgen; anderzijds moet hij kunnen laten zien wat de onder zijn verantwoordelijkheid opererende instanties aan de oplossing van de probleemsituatie doen. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat de Minister daarmee ook de coördinatie van de lokale probleemsituatie op zich neemt, tenzij er sprake is van een nationale crisis. In dat laatste geval treden de daarvoor gecreëerde structuren in werking. In alle andere gevallen is vooral een directe en voortdurende lijn nodig tussen de lokale autoriteiten en de directe ondersteuning van de Minister ten departemente.

Nogal eens staan incidenten los van een lokale probleemsituatie met maatschappelijke urgentie. Soms omdat de lokale probleemsituatie een kwestie uit een meer of minder ver verleden is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag of de IND in het verleden wel eens (vertrouwelijke) asielgegevens aan ambassades heeft verstrekt. Een duidelijk voorbeeld is echter de Schiedamse parkmoord. Dat werd pas een incident bijna een jaar nadat het laatste feit zich in die zaak had voorgedaan. Aanleiding was een televisie-uitzending van een actualiteitenrubriek en niet een lokale probleemsituatie. Sommigen zien in het incident een actuele en urgente crisis van de rechtsstaat of een zodanig geschokte rechtsorde dat deze duurzaam in gevaar is of komt. Daarvoor is echter het incident niet voldoende; voor deze conclusie is meer inzicht nodig in de structurele betekenis en moet eerst de vraag naar de ‘structuraliteit’ van het incident worden beantwoord. De lokale probleemsituatie vergt geen urgent handelen; alleen om politiek-bestuurlijke redenen moeten de feiten dringend in beeld worden gebracht.

Ad 3. Bedrijfsrisico, fout of onvoorziene maatschappelijke gebeurtenis?
Zeker in de beeldvorming worden veel incidenten gezien als ‘fouten’ van Justitie in de uitvoering. Dat is doorgaans een veel te makkelijke conclusie. Neem de TBS-er die zich aan z’n proefverlof onttrekt. Dat is een binnen het TBS-systeem te voorziene gebeurtenis die in veruit de meeste gevallen tot nog toe geen gevaar voor de samenleving oplevert. Neem een door het Openbaar Ministerie ingestelde vervolging op basis van later door de rechter niet overtuigend bevonden bewijs. Neem de achteraf gezien onterechte verstrekking van een verblijfstatus aan een vreemdeling op basis van aanvankelijk niet bij de IND bekende feiten. Of neem het advies op basis van een beschermingsonderzoek dat achteraf gezien verkeerd uitpakt en tot een familiedrama leidt. Zijn dit fouten van Justitie? Of betreft het hier diffuse situaties waarin Justitie een keuze moet maken die achteraf verkeerd of goed kan uitpakken? In dat laatste geval hebben de incidenten meer weg van reguliere bedrijfsrisico’s dan van fouten in de uitvoering.

Als gevolg van de medialogica, waarin diffuse situaties moeten worden vereenvoudigd tot herkenbare scripts, worden deze diffuse (besluitvormings) situaties erg snel in ‘fouten’ vertaald en werken vervolgens als zodanig door in de beeldvorming. De politiek-bestuurlijke kwetsbaarheid zit dan overigens niet zozeer in het incident, omdat de complexiteit van de situatie zich aan de Kamer wel laat uitleggen. De kwetsbaarheid van de Minister heeft in deze situaties vooral te maken met het onvoldoende beleggen van de politieke en bestuurlijke uitvoeringskeuzes in de Kamer. Een voorbeeld waarbij dat wel is gebeurd, betreft het TBS-beleid. Dat maakte de Minister in politiek-bestuurlijke zin ook minder kwetsbaar bij het incident dat zich in juni voordeed onder de naam Wilhelm S.

Soms zal een incident wel een fout van Justitie betreffen. Er wordt een verkeerde verdachte opgepakt, de bewaking in een inrichting verslapt even, een raadsonderzoeker of een IND-beoordelaar trekt de verkeerde conclusies uit de beschikbare feiten, een nota komt door onzorgvuldigheid voortijdig naar buiten, enzovoort. Waar gehandeld wordt, worden ook fouten gemaakt. Hoewel er binnen Justitie tal van controleprocedures en hiërarchisch toezicht zijn gecreëerd om fouten te voorkomen en snel op te sporen, zijn fouten nooit helemaal uit te sluiten. Een deel van de fouten wordt overigens nooit een incident, simpelweg omdat media en Kamer er niet of nauwelijks aandacht aan besteden (of er geen kennis van nemen).

Van bedrijfsrisico's en fouten zijn te onderscheiden de onvoorziene maatschappelijke gebeurtenissen die tot een roep om (urgent) Justitieoptreden leiden. Er doet zich iets in de samenleving voor en media en politiek roepen Justitie op snel op te treden. Een voorbeeld van een concrete situatie is het zogenaamde Baby Donna incident. Veel gebruikelijker echter is de roep om beleid in algemene zin, al dan niet naar aanleiding van een concrete situatie of 'misstand'. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gebeurtenissen rondom radicalisering of eerwraak.

Ad 4. Geïsoleerde gebeurtenis, beleidsgerelateerd incident of onderdeel van een reeks gebeurtenissen?

Sommige incidenten vormen geïsoleerde gebeurtenissen, hoewel een zuiver geïsoleerd incident zelden zal voorkomen. Bovendien hangt het van de situatie af of en in hoeverre er sprake is van een geïsoleerde gebeurtenis. Als op een dossier reeds eerder nota's zijn 'gelekt', is een uitlekkende nota op dat dossier niet zonder meer als geïsoleerd te beschouwen. Als het TBS-systeem al enige tijd ter discussie staat, is een TBS-er die zich tijdens het proefverlof aan zijn begeleiders onttrekt niet meer een geïsoleerde gebeurtenis. Drie typen incidenten zijn op deze dimensie van elkaar te onderscheiden.

1. *De zuiver geïsoleerde gebeurtenis*. In deze situaties gebeurt er iets in de uitvoering of in de samenleving dat weliswaar niet los staat van het beleid van Justitie, maar zich als incident wel laat afzonderen. Hierbij valt te denken aan een suïcide in een inrichting.[2] Voor de operationele afhandeling betekent het dat een verband met het beleidsdossier wel moet worden onderzocht (is het onderdeel van een structureel probleem of een structurele discussie in de Kamer), maar niet per definitie noodzakelijk hoeft te worden aangebracht. Ook geldt dat de situatie op een mogelijk vervolg moet worden bekeken (is er meer aan de hand dat later zal opduiken?), maar in principe hoeft met een vervolg geen rekening te worden gehouden.
2. Hiervan te onderscheiden is *het beleidsgerelateerd incident*. In deze situaties gebeurt er iets dat als gebeurtenis weliswaar geïsoleerd is of kan worden, maar waarover wel eerder politieke discussie heeft plaatsgevonden. Als de leefomstandigheden in inrichtingen recent (of iets verder terug) onderwerp van een stevig politiek debat zijn geweest (bijvoorbeeld vanwege enkele eerdere suïcides), krijgt een doorgaans als geïsoleerd te beschouwen suïcide ineens een andere betekenis door de relatie met het beleid. Voor de operationele afhandeling betekent dit dat een relatie moet worden gelegd met het beleidsdossier en rekening gehouden moet worden met een beleidsmatig vervolg.
3. Een derde type incidenten in deze dimensie is het *incident dat deel uitmaakt van een reeks gebeurtenissen*. Bij sommige incidenten is na een eerste 'scan' wel duidelijk dat er meer aan de hand is en dat dit de komende tijd vaker gaat opspelen. Dit kan duidelijk worden door berichten in de media of door berichten uit de taakorganisatie en combinaties van beide. Ook komt het regelmatig voor dat een incident uitmondt in een (intern of extern) onderzoek en dan is het voorspelbaar dat het zal leiden tot nieuwe gebeurtenissen. Voor de operationele afhandeling betekent dit dat rekening gehouden moet worden

[2]) *Nogmaals, soms kan de suïcide samenhangen met structurele omstandigheden in de betreffende inrichting.*

met een vervolg, maar ook dat op zo'n vervolg geanticipeerd kan worden. Ook moet tenminste de relatie met een beleidsdossier worden onderzocht en waar nodig worden aangebracht.

Ad 5. (In hoeverre) raakt het incident de ministeriële verantwoordelijkheid?
Kenmerkend voor politiek is dat deze maatschappelijk op alles kan worden aangesproken. Voor ieder groot of klein, belangrijk of onbelangrijk, urgent of niet urgent probleem wordt wel door iemand naar de politiek gekeken of wordt de politiek aangesproken op het oplossen ervan. Zeker als het gaat om veiligheid wordt, omdat het een klassieke staatstaak is, snel gekeken naar de Minister van Justitie. Gecombineerd met het immigratievraagstuk en een weinig eenduidige verantwoordelijkheid als integratie en binding brengt dit het ministerie van Justitie al snel in beeld bij maatschappelijke gebeurtenissen. Dat één van de Ministers wordt aangesproken, betekent niet per definitie dat het probleem waarop wordt gewezen of waarvoor aandacht wordt gevraagd valt zijn of haar ministeriële verantwoordelijkheid; bovendien kan het gaan om een gecombineerde verantwoordelijkheid van een van de Justitieministers en één of meer andere Minister(s). Zeker bij incidenten zal er in het interdepartementaal verkeer geen sterke neiging bestaan om een gezamenlijke verantwoordelijkheid te definiëren (met uitzondering van de Minister-President). Toch kan het verstandig zijn de andere verantwoordelijke bestuurders snel in beeld te brengen bij de operationele afhandeling van incidenten, uiteraard onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van de eigen bewindspersonen.

Een andere situatie doet zich voor als een incident helemaal niet raakt aan de huidige ministeriële verantwoordelijkheid. Ook voor problemen of gebeurtenissen daarbuiten wordt wel eens in de beschuldigende zin naar de Minister worden gewezen vanuit een politieke stellingname ('waarom heeft de Minister dit niet zien aankomen en ingegrepen?'). Zelfs al vindt een Minister dat het oplossen van het probleem of het aanpakken van een gebeurtenis wel tot zijn of haar verantwoordelijkheid behoort, kan het verstandig zijn op het terrein eerst rust te creëren en het gesprek met de Kamer te organiseren. Daarmee wordt voorkomen dat het incident onnodig voor langere tijd onrust veroorzaakt. Het nestelen van het incident in lopende beleidsdicussies (in plaats van een operationeel team te formeren dat bij iedere gebeurtenis opnieuw in actie komt) is daarom een serieuze optie. Het ligt voor de hand deze incidenten niet te snel buiten de reguliere lijn te beleggen.

Ad 6. Opduikend uit eigen taakorganisatie of uit media en Kamer?
De weg waarlangs incidenten terecht komen bij de Justitietop is niet zonder betekenis. Met name als het gaat om de externe communicatie (media en Kamer) kan het cruciaal zijn langs welke weg een incident de top bereikt. Komt het incident uit de eigen organisatie van Justitie, dan is er iets meer tijd voor een afweging (in de informatiesamenleving is dat overigens nogal eens eerder een kwestie van uren dan van dagen). Deze tijd is veelal nodig om een goed beeld te kunnen bepalen van de feiten van de situatie in kwestie, maar ook om een afweging te maken of en wanneer naar buiten wordt getreden. Een dergelijke 'regie' is veel minder goed mogelijk als een incident via media of Kamer de Justitietop bereikt. In dit geval resteert het departement niets anders dan reactief handelen, al was het maar omdat bijvoorbeeld de Kamer zelf bepaalt hoe en wanneer deze geïnformeerd wil worden.

Voor de operationele afhandeling van het incident kan deze dimensie consequenties hebben. In het eerste geval is door de pro-actieve insteek ‘afvangen’ van het incident (het oplossen van de lokale probleemsituatie, dus niet het uit de openbaarheid houden) nog een mogelijkheid die serieus verkend en besproken moet worden; daartoe moet een Minister, Secretaris-Generaal, Directeur-Generaal of de top van een taakorganisatie in de gelegenheid worden gesteld. Op welk niveau het incident moet (of kan) worden afgevangen, is afhankelijk van twee op gespannen voet staande criteria. Ten eerste gaat het om de vraag of dat niveau ook in staat is om het incident adequaat af te vangen, dat wil zeggen om het probleem adequaat op te lossen. Ten tweede hangt het af van de inschatting of het incident zal gaan opspelen in de media en de Kamer. Is dat laatste het geval, dan is de Minister de aangewezene om de afweging te maken of en hoe het incident kan worden afgevangen.

Ad 7. Persoonlijk-politiek of ambtelijk handelen?
Het kan voor de operationele afhandeling verschil maken of het persoonlijk-politiek handelen van de Minister betreft dan wel ambtelijk handelen. Een Minister kan zich bijvoorbeeld iets laten ontvallen tijdens een bijeenkomst van zijn politieke partij, maar ook is het mogelijk dat de Minister op eigen gezag uitspraken of toezeggingen doet in een Kamerdebat, wordt aangesproken op persoonlijk handelen of gedrag, enzovoort. Als dit handelen een incident veroorzaakt, bevindt de kennis over de feitelijke situatie zich niet ergens diep in de organisatie maar primair bij de Minister zelf. Het komt er bij deze incidenten niet op aan snel de feiten te organiseren of adequaat te handelen in een urgente probleemsituatie, omdat de Minister daarover reeds beschikt. Wel moet het departement bij deze incidenten snel denk- en reflectiekracht organiseren zodat de Minister wordt ondersteund in en geadviseerd over zijn of haar positiebepaling en gedragslijn. Bovendien kan het nodig zijn een relatie aan te brengen met vigerend beleid of de geldende wetgeving. Een derde element in de ondersteuning betreft de externe communicatie in de richting van Kamer en media.

Heeft het incident betrekking op ambtelijk handelen, dan volstaan het organiseren van denk- en reflectiekracht en het ondersteunen van en adviseren over externe communicatie niet. Feitelijk betekent dit dat er bij dit type incidenten drie processen parallel georganiseerd moeten worden:

1. Zo snel en zo compleet mogelijk organiseren van de feiten die het ambtelijk handelen onder de ministeriële verantwoordelijkheid omgeven.
2. Organiseren van denk- en reflectiekracht teneinde de Minister te ondersteunen bij en adviseren over een te hanteren gedragslijn (waarbij in ieder geval de bestuurlijke, juridische en communicatiedisciplines vertegenwoordigd moeten zijn).
3. Het verzorgen van de lijn naar media en Kamer, inclusief woordvoering en het opvangen van signalen.

Bijlage 5. Operationele behoeften bij de verschillende typen incidenten

Behoeften per hoofdtype
Zodra een van de hoofdtypen incidenten zich voordoet, ontstaat een specifieke behoefte aan informatie, organisatie, communicatie en advies. Per hoofdtype kunnen de behoeften als volgt worden benoemd:

Type I: Bedrijfsrisico

De behoeften die ontstaan zodra een incident van dit type zich voordoet, hangen samen met de specifieke categorie:

1. Een zaak die bij Justitie in behandeling is, wordt actief door pers en politiek gevolgd

Afhankelijk van het besluit van de Minister of en in hoeverre hij of zij zich met de zaak wil bezig houden kan een kanaal tussen individuele situatie en Minister worden gecreëerd, (extra) ondersteuning worden ingezet voor communicatie in de richting van de Kamer (of de media), de hiërarchische lijn worden benut of juist niet worden benut, (extra) denk- en reflectiekracht worden gemobiliseerd (met name politiek-bestuurlijke, juridische en communicatiedeskundigheid), enzovoort. De precieze maatregelen hangen, zoals gezegd, sterk samen met het besluit van de Minister. Een structurele voorziening kan de Minister in staat stellen zo'n besluit te nemen door ervoor te zorgen dat zaken die door pers en politiek op de voet worden gevolgd (of waarvan dat redelijkerwijs mag worden verwacht) ook daadwerkelijk bij de Minister terecht komen.

2. Een uitvoeringsbeslissing of –handelen wordt ineens politiek omstreden

Zodra deze incidenten zich voordoen ontstaat behoefte aan:

- Zo compleet en rijk mogelijk inzicht in (1) de feitelijke situatie, (2) de achtergronden ervan, (3) het toenmalige beleid (inclusief het door de Kamer uitgesproken beleid), (4) de motieven die tot de beslissing of het handelen hebben geleid, (5) de inbedding van de beslissing in de hiërarchische lijn (heeft er een afweging in de lijn plaatsgevonden) en wat zijn daarin de overwegingen geweest) en (6) de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan in het beleid en de uitvoering (inclusief eventuele lessen die uit de situatie zijn getrokken). De vorm waarin deze informatie wordt gegoten kan variëren: een brief aan de Kamer, antwoorden op Kamervragen, een persbericht, enzovoort.
- Aan de hand van dit feitenoverzicht bepalen in hoeverre er achter het incident een substantieel probleem schuil gaat dan wel een niet onderbouwde beschuldiging of een alledaagse situatie die onterecht tot grote proporties wordt opgeblazen. Daaraan gekoppeld is behoefte aan ondersteuning van en advisering over de positiebepaling en de gedragslijn van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer. Naast politiek-bestuurlijk inzicht vergt dit doorgaans juridische expertise en deskundigheid met betrekking tot externe communicatie (eventueel financiële expertise in verband met mogelijke financiële consequenties).
- Een relatie met het beleidsdossier, waarbij de afweging of het incident noopt tot aanpassing van het Justitiebeleid.

- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.
- Concrete woordvoering en het opvangen en doorgeven van signalen uit kringen van media en politiek, alsmede het vervaardigen van de berichten aan de Kamer.
- Een journaal van de precieze beslissingen die in het kader van de operationele afhandeling van het incident zijn genomen, de activiteiten die de Minister en anderen in dat kader hebben verricht en de informatie die aan deze besluiten en activiteiten ten grondslag heeft gelegen.

3. Er komt een fout in de uitvoeringspraktijk aan het licht

Bij dergelijke incidenten is op het moment dat ze zich voordoen behoefte aan:
- Zo compleet en rijk mogelijk inzicht in (1) de feitelijke situatie, (2) de fout die is gemaakt, (3) de oorzaken van de fout, (4) de maatregelen die zijn genomen om de situatie te herstellen of de gevolgen van de fout te beperken, (5) een antwoord op de vraag of en hoe er lering is getrokken uit de fout en (6) waarom de fout al dan niet is gecommuniceerd in de richting van de Kamer. Dit feitenoverzicht kan de vorm aannemen van een brief aan de Kamer, antwoorden op Kamervragen, een persbericht, enzovoort.
- Aan de hand van dit feitenoverzicht bepalen in hoeverre er achter het incident een substantieel probleem schuil gaat dan wel een niet onderbouwde beschuldiging of een alledaagse situaties die onterecht tot grote proporties wordt opgeblazen. Daaraan gekoppeld is behoefte aan ondersteuning van en advisering over de positiebepaling en de gedragslijn van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer. Naast politiek-bestuurlijk inzicht vergt dit doorgaans juridische expertise en deskundigheid met betrekking tot externe communicatie (eventueel financiële expertise in verband met mogelijke financiële consequenties).
- Voorzover niet reeds plaatsgevonden het nemen van maatregelen om de fout te herstellen dan wel de gevolgen van de fout te beperken.
- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.
- Concrete woordvoering en het opvangen en doorgeven van signalen uit kringen van media en politiek, alsmede het vervaardigen van berichten aan de Kamer.
- Een journaal van de precieze beslissingen die in het kader van de operationele afhandeling van het incident zijn genomen, de activiteiten die de Minister en anderen in dat kader hebben verricht en de informatie die aan beslissingen en activiteiten ten grondslag heeft gelegen.

Soms zullen fouten slaan op concreet handelen of een concrete beslissing. Tegelijkertijd bestaat er altijd de mogelijkheid dat de fout niet op zichzelf staat en een manifestatie is van een onderliggend structureel risico of een systeemkeuze. Dat een TBS-er zich onttrekt aan zijn begeleiders is een risico dat ingebouwd is in het systeem; datzelfde geldt voor een vrijspraak, druggebruik in een inrichting, het verstrekken van verblijfstatus aan iemand die achteraf gezien een crimineel verleden blijkt te hebben in het thuisland, enzovoort. Daarom is er bij fouten ook altijd behoefte aan:
- Een ‘scan’ van mogelijke onderliggende structurele problemen of onderliggende keuzen op systeem- of beleidsniveau. Welke beleidsmatige of

systeemkeuzen omgeven de geconstateerde ‘fout’ en zijn deze keuzen met de Kamer gedeeld (zo nee, waarom niet)?

Type II: Ordeverstoring

Als zich een incident van dit type voordoet, ontstaan de volgende behoeften:

- Inzicht in de feitelijke situatie en de precieze omstandigheden die het incident omgeven, dus: (1) wat is er precies gebeurd, (2) waarom kon dit gebeuren, (3) hoe heeft Justitie gereageerd of hoe moet Justitie reageren en waarom, (4) wat heeft Justitie gedaan om escalatie van het incident te voorkomen, (5) wat heeft Justitie gedaan om te voorkomen dat zich elders hetzelfde incident voordoet, (6) wat heeft Justitie gedaan om de lokale probleemsituatie op te lossen?
- Aan de hand van dit feitenoverzicht bepalen in hoeverre er achter het incident een substantieel probleem schuil gaat dan wel een niet onderbouwde beschuldiging of een alledaagse situatie, die onterecht tot grote proporties wordt opgeblazen. Daaraan gekoppeld is behoefte aan ondersteuning van en advisering over de positiebepaling en de gedragslijn van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer. Naast politiek-bestuurlijk inzicht vergt dit doorgaans juridische expertise en deskundigheid met betrekking tot externe communicatie (en eventueel financiële expertise in verband met mogelijke financiële consequenties).
- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.
- Concrete woordvoering en het opvangen en doorgeven van signalen uit kringen van media en politiek, alsmede het vervaardigen van berichten aan de Kamer.
- Een journaal van de precieze beslissingen die in het kader van de operationele afhandeling van het incident zijn genomen, de activiteiten die de Minister en anderen in dat kader hebben verricht en de informatie die aan beslissingen en activiteiten ten grondslag heeft gelegen.

Type III: Nieuw fenomeen

Is de situatie niet te voorzien en wordt Justitie geheel verrast, dan ontstaat direct behoefte aan:

- Inzicht in de precieze situatie: (1) wat is er aan de hand, (2) wie van Justitie heeft wat reeds besloten, (3) is er sprake van een situatie die op enigerlei wijze reeds aan handelen of besluiten van Justitie is gerelateerd en (4) wat is eigenlijk precies het probleem?
- Inzicht in het beleid tot nog toe en het politieke krachtenveld rondom dat beleid: wat zijn de voorkeuren en wensen van de verschillende fracties en hoe kiezen ze positie ten aanzien van de kwestie?
- Inzicht in het beleidsmatige krachtenveld ten aanzien van de kwestie: (1) wat kan Justitie er aan doen, (2) moet Justitie er eigenlijk iets aan doen, (3) wat zijn de beleidsmatige (juridische en financiële) consequenties, (4) wie zijn er precies bij betrokken (intra- en interdepartementaal) en (5) wat zijn de beleidsmatige, uitvoeringstechnische of financiële voetangels en klemmen?
- Aan de hand van dit feitenoverzicht kan worden bepaald in hoeverre er inderdaad sprake is van substantieel nieuw fenomeen. Daaraan gekoppeld is behoefte aan ondersteuning van en advisering over de positiebepaling en de gedragslijn van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer. Naast politiek-bestuurlijk inzicht vergt dit doorgaans juridische expertise en deskundigheid met betrekking tot externe communicatie (eventueel financiële expertise in verband met mogelijke financiële consequenties).

Eventueel is er behoefte aan (extra) woordvoering.
- Het vervaardigen van een beleidsreactie op de kwestie die voorligt.
- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.

Type IV: Gekend maatschappelijk risico

Bij dit type incidenten hangt de precieze behoefte sterk af van de precieze omstandigheden die het incident omgeven. Is er alleen sprake van een lokale probleemsituatie, dan komt het er op aan lokaal de noodzakelijke maatregelen te treffen.

Zodra het incident een politiek-bestuurlijke component krijgt, dan ontstaat behoefte aan:
- Inzicht in wat er precies gebeurd is en wat Justitie aan operationele maatregelen heeft getroffen om de (lokale) probleemsituatie aan te pakken, de gevolgen ervan te beperken of escalatie te voorkomen.
- Aan de hand van dit feitenoverzicht bepalen of er inderdaad sprake is van een politiek-bestuurlijk vraagstuk dan wel een uitsluitend operationeel probleem. Is er ook sprake van een politiek-bestuurlijk vraagstuk, dan is er behoefte aan ondersteuning van en advisering over de positiebepaling en de gedragslijn van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer. Naast politiek-bestuurlijk inzicht vergt dit doorgaans juridische expertise en deskundigheid met betrekking tot externe communicatie (eventueel financiële expertise in verband met mogelijke financiële consequenties). Eventueel ontstaat in dit kader behoefte aan (extra) woordvoering.
- Vervolgens hangt het van het besluit van de Minister af of het incident overgaat in een type I incident (een 'reguliere' zaak die door pers en politiek actief wordt gevolgd).
- Ook zal een beoordeling moeten plaatsvinden of er een beleidsmatige dimensie aan het incident verbonden is. Dat kan door een 'scan' van mogelijke onderliggende structurele problemen, of, wat meer voor de hand ligt, onderliggende keuzen op systeem- of beleidsniveau. Wat is er beleidsmatig gedaan om het incident te voorkomen of waarom is het beleid niet in staat geweest het incident te voorkomen.
- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.

Vaste en contingente behoeften

Ten dele gaat het dus in of meer vaste bouwstenen die in alle hoofdtypen terugkomen. In alle hoofdtypen ontstaat als een incident zich voordoet behoefte aan:
- Inzicht in de feitelijke situatie: dus een arrangement dat of organisatie die snel de feiten opdiept uit de organisatie, dat deze weet te ordenen en dat nieuwe berichten op de voet volgt.
- Een 'intake' van het incident in de zin van een beoordeling (1) of er sprake is van een incident waarachter een substantieel probleem schuil gaat dan wel een niet onderbouwde beschuldiging of een alledaagse situatie die onterecht tot grote proporties wordt opgeblazen, (2) welke dimensies aan het incident verbonden zijn (operationeel, politiek-bestuurlijk, beleidsmatig, juridisch, financieel, voorlichtingstechnisch).

- Ondersteuning en advisering van de bewindspersoon in de richting van media en Kamer, in ieder geval politiek-bestuurlijk, voorlichtingstechnisch en juridisch (en waar nodig ook financieel).
- Leiding over het proces zodat eventuele interne belangentegenstellingen geen kans krijgen, informatie wordt gedeeld en geen ongecoördineerde berichtgeving naar buiten plaatsvindt.
- Ter verantwoording is er behoefte aan een journaal van de precieze beslissingen die in het kader van de operationele afhandeling van het incident zijn genomen, de activiteiten die de Minister en anderen in dat kader hebben verricht en de informatie die hieraan ten grondslag heeft gelegen.

De overige behoeften, zo hebben we gezien, zijn ingegeven door de contingenties die aan specifieke hoofdtypen van incidenten zijn gekoppeld. De belangrijkste daarvan zijn:
- Is het incident voorzienbaar (dus niet de gebeurtenis, maar het incident), en/of wanneer het zich voordoet, zijn er dan preparatieactiviteiten mogelijk? Deze kunnen structureel van aard zijn, zoals vaste procedures, maar ook ad hoc. Dit hangt onder meer af van de vraag of het een eenmalig incident betreft dat voorspelbaar is.
- Is het mogelijk een incident 'af te vangen', op welk niveau in de organisatie gebeurt dit dan en (wanneer) moet de Minister (en eventueel de Kamer) hiervan op de hoogte worden gesteld?
- Gaat het incident samen met een lokale probleemsituatie, hoe zijn dan de verbinding en de coördinatie tussen lokale situatie en de politiek-bestuurlijke dimensie naar Kamer en media geregeld? In welke mate is opschaling noodzakelijk?
- Is er sprake van een bedrijfsrisico, zouden dan de politieke en bestuurlijke uitvoeringskeuzes in de Kamer kunnen worden belegd? Dit voorkomt de gebeurtenissen als zodanig niet, maar reduceert wel het politiek-bestuurlijke risico (bedrijfsrisico) omdat het de kans vermindert dat de gebeurtenis een incident wordt.
- Als blijkt dat het incident een beleidsmatige dimensie heeft, hoe is dan de relatie gelegd met het beleidsdossier?
- Maakt het incident deel uit van een (langere) reeks gebeurtenissen, is het dan zinvol om een meer duurzaam operationeel team te vormen?
- Is het mogelijk om te wachten met naar buiten treden tot de feiten compleet zijn of een compleet inzicht in de situatie ontstaat, dan doet de vraag zich voor hoe de reflectie (met de Minister) over het naar buiten treden en de gedragslijn is georganiseerd?
- Gaat het om een zaak die naar verwachting actief door pers en politiek wordt gevolgd, is daar dan een extra 'kanaal' voor te creëren waarmee de zaak sneller in het vizier van de Ministers en de ambtelijke top komt en deze een eigen lijn daarvoor kunnen bepalen?
- Is het een incident waarmee de Minister naar buiten treedt of is er daarnaast dan wel in plaats daarvan behoefte aan (extra) woordvoering?

Bijlage 6. Casusreconstructies

Reconstructie incident Congolezendossier
Het beleid
Aan asielzoekers die terugkeren naar het land van herkomst wordt een laissez-passer verstrekt als zij niet in het bezit zijn van een paspoort. Voordat dat zo'n laissez-passer wordt afgegeven wordt de identiteit en de nationaliteit van de vreemdeling vastgesteld.
Belangrijk aandachtpunt daarbij is dat gegevens die zijn verstrekt in het kader van een asielaanvraag op grond van verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag vertrouwelijk moeten worden behandeld. Ook moet te allen tijde worden voorkomen dat door openbaarmaking van bepaalde feiten voor de asielzoeker of familieleden moeilijkheden in het land van herkomst ontstaan.

Aanloop
Eind januari 2005 verschijnt het ACVZ-advies waarin terugkeer vanuit een internationaal perspectief aan de orde is gesteld. Het terugkeerbeleid blijft, zo blijkt, maatschappelijk omstreden. Niet alleen terugkeer is een beleidsterrein wat maatschappelijk gevoelig ligt. Dat geldt ook voor de pardonregeling, de 26.000-kwestie en het illegaal verblijf in Nederland.

Feitelijke gebeurtenissen

In de aanloop naar de eerste uitzending van februari 2005 van Netwerk is de Minister meerdere malen door de Tweede Kamer bevraagd over de uitzetting van vreemdelingen. Onder andere heeft de Tweede Kamer een aantal keer geïnformeerd naar individuele gevallen, naar inzicht in dossiers van vreemdelingen, maar ook naar de procedures en overeenkomsten voor terugkeer naar bijvoorbeeld Nigeria, Guinee en Siërra Leone.

Gebeurtenissen in politiek en media

Uitzending Netwerk d.d. 10 februari
Dit incident is aangezwengeld door een uitzending van Netwerk waarin gemeld wordt dat de Congolese autoriteiten de beschikking hebben over de rapporten van de IND waarin de verhoren van de asielzoekers zijn weergegeven.
Volgens Netwerk staat in de werkinstructie van de IND vermeld dat deze rapporten van verhoor worden verstrekt aan de Congolese autoriteiten.
In de uitzending reageert Vluchtelingenwerk Nederland verbijsterd: 'het mag wettelijk niet en het is volkomen verwerpelijk. Dergelijke informatie mag je nooit geven, omdat het gevaar oplevert voor de asielzoeker die terugkeert naar zijn land.'
Zowel directeur J. van Tilborg van Inlia in Groningen als voorzitter L. Vellenga-van Nieuwkerk van de Vereniging asieladvocaten en -juristen Nederland stellen dat de IND vertrouwelijke informatie over uitgeprocedeerde asielzoekers aan de autoriteiten van Congo geeft.

INLIA daagt de Minister voor de rechter
Op 11 februari daagt INLIA de Minister voor de rechter. INLIA stelt dat de Minister de terugkeerdocumenten openbaar moet maken.

Beantwoording Kamervragen per brief d.d. 14 februari
De Minister stelt in haar brief van 14 februari in antwoord op de vragen van 11 februari dat aan de Congolese autoriteiten slechts informatie wordt verstrekt ten behoeve van de identiteits- en nationaliteitsvaststelling.
De Minister stelt in haar brief dat er geen sprake is van een onwettige handelswijze, omdat er bij de schriftelijke aanvraag aan de Congolese autoriteiten enkel de volgende stukken worden toegevoegd:

1. Het formulier “Déclaration concernant la nationalité”
2. vier pasfoto’s
3. (kopie) vingerafdrukken en
4. indien aanwezig kopieën van documenten terzake van de identiteit en nationaliteit.

De Minister vindt dat er geen aanleiding is voor opschorten van uitzetting naar Congo.

Debat in de Tweede Kamer d.d. 23 februari
De Tweede Kamer heeft aangedrongen op een debat over de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers naar Congo. De Minister deelt de Kamer mee dat dergelijke informatie niet wordt doorgespeeld aan de autoriteiten in Congo. Volgens de Minister zou het kunnen zijn dat op de papieren wordt vermeld of ze rechtmatig verblijf in Nederland hadden.
Het ministerie zoekt intussen uit of de documenten inderdaad door Nederlandse autoriteiten, bijvoorbeeld de IND of de Marechaussee zijn doorgegeven. De Minister stelt dat de papieren ook op een andere manier in Congo terecht gekomen kunnen zijn, bijvoorbeeld via advocaten of asielzoekers zelf.
De Tweede Kamer vraagt om de uitzetting naar Congo op te schorten, maar volgens de Minister bestaat daarvoor geen aanleiding.

Brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 juni
De Minister bericht de Kamer dat ze de Minister van Buitenlandse Zaken heeft gevraagd om een ambtsbericht betreffende de status en taken van de Congolese Direction Générale de Migration (DGM, de Congolese immigratie-autoriteiten). Vraag die aan de orde is, is of de wijze waarop de DGM met teruggekeerde personen om gaat de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan. Uit het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken blijkt dat de DGM onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Buitenlandse Zaken valt en belast is met grensbewaking en immigratie. Formeel is deze instantie niet gelieerd aan binnenlandse veiligheids- of inlichtingendiensten.
Er is geen informatie die erop wijst dat terugkerende Congolese asielzoekers uit Europa problemen hebben gehad bij aankomst in Kinshasa. Het ambtsbericht van 1 april 2005 geeft voor de Minister voor VenI geen aanleiding tot een beleidswijziging.

Uitzending Netwerk d.d. 21 juni
In de uitzending van Netwerk wordt gemeld dat de Congolese autoriteiten Nederlandse overheidsdocumenten in handen krijgen, met daarin vertrouwelijke informatie over uitgeprocedeerde Congolezen. Volgens Netwerk gaat het om documenten waaruit duidelijk wordt dat de uitgeprocedeerde Congolezen asiel hadden aangevraagd in Nederland.
Van een drietal personen, dat Netwerk in Congo heeft aangetroffen, worden documenten getoond die zij bij zich zouden hebben gehad in Congo.
De UNHCR en verschillende mensenrechtenorganisaties (en lobby’s) wijzen er

op dat teruggestuurde Congolezen een risico lopen om afgeperst, mishandeld te worden of anderszins onder druk worden gezet wanneer bij de Congolese autoriteiten bekend is dat ze elders asiel hebben aangevraagd.

Deze uitzending is voor de Tweede Kamer aanleiding om een week later, op 28 juni, een debat te plannen.

Brief aan de Tweede Kamer van de Minister, d.d. 22 juni
De Minister geeft aan dat zij meent dat de bevindingen van Netwerk zodanig zijn dat ze aanleiding geven tot nader onderzoek. Het doel daarvan is om de getoonde zaken te verifiëren evenals de beschuldiging te onderzoeken van het verstrekken van vertrouwelijke informatie uit asieldossiers aan de Congolese autoriteiten.
Daarnaast geeft de Minister aan dat ze de Minister van Buitenlandse Zaken heeft gevraagd om een ambtsbericht ten aanzien van de beschuldiging dat terugkeerders uit Nederland in Congo mishandeld zouden worden.

Tweede Kamer ontvangt brief van de Minister d.d. 23 juni
De Tweede Kamer ontvangt op 23 juni een brief van de Minister.
De Minister meldt dat zij de heer Oosting in eerste instantie bereid heeft gevonden om het onderzoek naar de Congolezen met de uit Nederland afkomstige papieren te leiden, maar dat hij de opdracht heeft teruggegeven. Wel is de heer Havermans bereid gevonden een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken.

Uitzending Netwerk d.d. 23 juni
Netwerk meldt dat de Tweede Kamer op 28 juni een debat houdt over de gang de uitzetting van uitgeprocedeerde Congolezen naar Congo.

Kamerdebat d.d. 28 juni
De Kamer wil dat alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat vertrouwelijke gegevens van uitgeprocedeerde en teruggekeerde asielzoekers uit Congo in handen komt van de DGM (Congolese Immigratie-autoriteiten).
Er zal een ambtsbericht worden gevraagd aan Buitenlandse Zaken over het functioneren van de Congolese immigratiedienst.

Brief aan de Tweede Kamer d.d. 8 juli
Op vrijdag 8 juli stuurt de Minister een brief aan de Tweede Kamer. In deze brief wordt gemeld dat de heer Havermans bereid is gevonden om voorzitter te worden van de Commissie Feitenonderzoek naar uitzettingen naar Congo (verder: Commissie Havermans).

Uitzending Netwerk d.d. 18 oktober 2005
Netwerk stelt dat de Nederlandse autoriteiten een document verzenden aan de Congolese ambassade waarop kan worden aangevinkt dat het om een asielzoeker gaat. Wanneer dergelijke formulieren niet zijn zwartgemaakt is door de Congolese autoriteiten te achterhalen dat de persoon in kwestie asiel heeft aangevraagd in Nederland. Daarmee kan die persoon in gevaar worden gebracht.
Voormalig directeur Mulder van Vertrekcentrum Ter Apel bevestigt dat de asielachtergrond van uitgeprocedeerde asielzoekers door de Nederlandse autoriteiten aan Congo is gemeld. Ook stelt hij dat er meer landen zijn die op deze manier te werk gaan.

Uitzending Netwerk d.d. 27 oktober 2005
Netwerk geeft aan dat de commissie Havermans haar onderzoek zal uitbreiden. Dit mede naar aanleiding van de uitzending van Netwerk van 18 oktober.

Brief aan de Tweede Kamer 28 oktober 2005
In antwoord op de vragen van 21 oktober stelt de Minister dat de in Netwerk op 18 oktober aan de orde gestelde zaken betrekking hebben op het verstrekken van gegevens aan de Congolese autoriteiten vóór 2002.

Gebeurtenissen ten departemente

Op 8 februari wordt de directie Voorlichting gebeld door Netwerk. De actualiteitenrubriek meldt dat een uitzending wordt voorbereid over Congo. Ook wordt gevraagd om een reactie van het departement. In vervolg op het telefoongesprek ontvangt de directie Voorlichting een mail met daarin een aantal vragen, dat zowel individueel als algemeen van aard is.
Voorlichting gaat met deze informatie aan de slag, maar komt al snel tot de conclusie dat het de gevraagde gegevens niet (snel) goed in beeld krijgen.

De vragen worden bij de IND uitgezet ter beantwoording. Een aantal vragen is algemeen en het merendeel van de vragen lijkt te gaan over een individueel geval.
Die woensdagochtend is duidelijk dat nog niet alle vragen beantwoord zijn, maar dat in de loop van de donderdag de antwoorden per mail aan Netwerk kunnen worden aangeleverd. Op donderdag 10 februari neemt Netwerk contact op naar aanleiding van de gestelde vragen. Gesteld wordt dat Netwerk bewijs heeft waaruit blijkt dat de IND wel de rapporten van gehoor verstrekt aan de autoriteiten in Congo. De directie Voorlichting vraagt om inzicht in de stukken, omdat ze er anders ook niet op kan reageren. Op 10 februari om ongeveer half drie ontvangt de directie Voorlichting een mail met daarin het interne werkdocument van de IND voor de aanvraag van laisser-passers van Netwerk. Door de IND wordt toegelicht aan de directie Voorlichting wat voor een document het betreft en dat de conclusie van Netwerk dus niet correct is. Netwerk concludeert schijnbaar naar aanleiding van een intern document waarin staat dat de gehoorverslagen intern moeten worden toegevoegd in het dossier dat de IND deze gegevens versterkt aan de Congolese autoriteiten.

Uitzending Netwerk d.d. 10 februari
De uitzending van Netwerk blijkt niet te gaan over de hele lijst met vragen maar feitelijk specifiek één van de beantwoorde vragen te betreffen, namelijk of rapporten van gehoor worden aangeleverd aan de Congolese autoriteiten. Als 'bewijs' dient een zwart gemaakt intern document van de IND. De IND heeft daarvan al aangegeven dat de conclusie van Netwerk niet juist is. De IND verstrekt de gegevens opgesomd op dat formulier niet aan de Congolese autoriteiten maar aan de UFT, wat een interne afdeling binnen de IND is.
Ten departemente is door betrokkenen naar de bewuste uitzending gekeken.

In de uitzending wordt een aantal Kamerleden bevraagd wat ze vinden van het 'bewijs' voor het onjuist handelen van de IND. Ongeveer gedurende een halfuur zijn er verschillende gezagsdragers aan het woord die hun mening daarover geven.
De aanwezigen ten departemente concluderen dat het hier niet bij zal blijven. Naar aanleiding van de uitzending wordt op dinsdagmiddag 15 februari een spoeddebat aangevraagd. Dit debat wordt gepland op 23 februari. De directie

Vreemdelingenbeleid voert de regie op de voorbereiding van dit debat. Intussen probeert de IND de feitelijke gegevens boven tafel te krijgen.

Kamervragen d.d. 11 februari
Op vrijdag 11 februari komen bij Bureau SG de Kamervragen binnen die per brief moeten worden beantwoord. Ze worden door BSG uitgezet bij de directie Vreemdelingenbeleid, de IND en de directie Voorlichting.

Maandag 14 februari
Op maandag 14 februari wordt per brief de schriftelijke vragen beantwoord.

Voorbereiding debat in de Kamer
Naar aanleiding van de uitzending van Netwerk op 10 februari wordt er op de dinsdag daarop een debat aangevraagd. De directie Vreemdelingenbeleid voert de regie op de voorbereiding van dit debat. Op maandag 14 februari worden per brief de schriftelijke vragen beantwoord.
Intussen probeert de IND de feitelijke gegevens boven tafel te krijgen.
Bij de voorbereiding van het debat wordt ingezet op een argumentatielijn waarin de Minister een onafhankelijke commissie zou voorstellen. De Minister gaat niet akkoord met het voorlopig opschorten van de uitzettingen naar Congo.

Brief van de IND aan INLIA en de Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland d.d. 15 februari
In reactie op de krantenberichten verzendt de IND een brief aan INLIA. Deze organisatie heeft betoogd dat de IND vertrouwelijke gegevens verstrekt aan de Democratische Republiek Congo.
In deze brief stelt de hoofddirecteur van de IND dat hij zich bijzonder heeft gestoord aan deze en andere uitlatingen omdat ze volstrekt onjuist zijn.

Overleg tussen de directie Voorlichting en Netwerk eind februari
Eind februari is er een gesprek gepland tussen Netwerk en Voorlichting. Hoofd persvoorlichting en de betrokken IND-persvoorlichter doen hun beklag bij de medewerkers van Netwerk. In de eerste plaats betreft het gesprek de vraag waarom er een veelheid aan vragen is uitgezet terwijl het item feitelijk maar één van deze vragen betrof. Een ander punt van gesprek is dat duidelijk is geworden dat een aantal Kamerleden al op woensdag is geïnterviewd over het veronderstelde vrijgeven van de gegevens door de IND, terwijl Netwerk pas op donderdag een reactie van het departement had ontvangen.
De medewerkers van Netwerk beloven beterschap. Wel stellen ze dat als ze dinsdag open kaart hadden gespeeld wellicht ‘hun item kapot was gemaakt door het departement.’

Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 1 juni
De vraag die aan de orde is, is of de wijze waarop de DGM met teruggekeerde personen om gaat de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan. Uit het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken blijkt dat de DGM onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Buitenlandse Zaken valt. Zij is belast met de grensbewaking en immigratie. Formeel is deze instantie niet gelieerd aan binnenlandse veiligheids- of inlichtingendiensten.
Er is geen informatie die erop wijst dat terugkerende Congolese asielzoekers uit Europa problemen hebben gehad bij aankomst in Kinshasa. Het ambtsbericht

van 1 april 2005 geeft voor de Minister voor VenI geen aanleiding tot een beleidswijziging.

Melding van Netwerk bij Voorlichting van uitzending over Congolezen d.d 1 juni
Voorlichting ontvangt een mail van Netwerk dat de rubriek wederom een uitzending voorbereidt over Congo. Voorlichting krijgt wederom een hele lijst met vragen, onder andere over Kebesi, het al dan niet overhandigen van een kostuum van de Nederlandse delegatie aan de Congolese autoriteiten.
Naar aanleiding van de vorige uitzending van februari is besloten om dergelijke signalen en vragen extra aandacht te geven. Dit signaal is besproken in het wekelijkse overleg met de IND-staf en de woordvoerder(s). In dit overleg is besloten om geen reactie te geven in de uitzending omdat reageren op 'halve informatie' het risico in zich draagt dat de reactie achteraf gezien niet passend is geweest.
Naar aanleiding van de bespreking in de IND-staf is besloten om de Minister en de DG op de hoogte te stellen van het telefoontje en mailtje van Netwerk en het voornemen om een uitzending te maken.

De politiek assistent van de Minister wordt betrokken door Voorlichting. Hij besluit om de agenda van de Minister leeg te ruimen zodat ze naar de uitzending kan kijken. De Minister is geadviseerd om niet vooraf te reageren maar de uitzending af te wachten. Uit het overleg met de IND was immers duidelijk dat er op deze korte termijn geen volledig beeld te verkrijgen was. Wel is de IND intern de informatie aan het vergaren.
Al tijdens de uitzending van 21 juni gaat de telefoon bij de medewerkers van de IND. Zowel naaste collega's als de Minister voor VenI willen weten of de verstrekte informatie correct was en of Netwerk inderdaad een punt heeft.

Woensdagochtend 22 juni kijken de medewerkers van de IND naar de bandopname van Netwerk. De procesdirecteur Terugkeer geeft opdracht om de informatie verder uit te zoeken en na te gaan over welke vreemdelingen het hier kan gaan. De IND zoekt alle relevante en vergelijkbare dossiers op.

Brief van de VKC over motie De Wit d.d. 02 juni
Er komt een brief binnen van de Vaste Kamercommissie (VKC) over de motie van De Wit. Deze motie betreft het onderzoek naar de taken van de Congolese DGM. De commissie wil nagaan of het gevraagde onderzoek is uitgevoerd.
Deze brief van de VKC wordt in behandeling genomen door de directie Vreemdelingenbeleid. Deze directie neemt contact op met Buitenlandse Zaken.

Voorbereiding op Kamervragen naar aanleiding van de uitzending van Netwerk d.d. 21 juni
Het dossier wordt voorbereid door medewerkers van de IND en van de directie Vreemdelingenbeleid. De directie Vreemdelingenbeleid maakt aan de hand van de informatie van de IND spreekteksten gereed voor het debat in de Tweede Kamer.
De Minister krijgt het advies om een onafhankelijke commissie onderzoek te laten doen naar de zaak over de Congolezen. Daarnaast wordt geadviseerd om de uitzetting naar Congo in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek op te schorten.

Reactie van de Minister op de uitzending d.d. 21 juni
Asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven worden niet verwijderd. Asielzoekers komen in aanmerking voor terugkeer naar het land van herkomst als zij geen rechtmatig verblijf hebben, danwel het rechtmatig verblijf van rechtswege is beëindigd. In praktijk betekent dit veelal dat betrokkenen dan zijn uitgeprocedeerd.
In het debat d.d. 28 juni 2005 draagt de Minister uit dat uitzetting naar Congo wel doorgang moet hebben. Tegelijkertijd heeft ze ook aangegeven dat ze Buitenlandse Zaken zal vragen om een ambtsbericht.

Samenstellen Commissie Feitenonderzoek uitzettingen naar Congo
Deze commissie is mede naar aanleiding van het interpellatiedebat van 23 juni ingesteld. In eerste instantie werd als voorzitter de heer Oosting benaderd. Deze concludeerde na beraad dat hij de opdracht niet aan kon nemen, om belangenverstrengeling te voorkomen.

In de commissie hebben zitting:
- Mr. dr. A.J.E. Havermans (voorzitter);
- J.J.T. Stoutjesdijk,
- Mr. H.T. Wagenaar.

Vanuit de directie Vreemdelingenbeleid wordt een secretaris aan de commissie toegevoegd. Daarnaast is er vanuit de IND een medewerker aangewezen als contactpersoon voor deze commissie. Het onderzoek richt zich op de herkomst van de papieren. De vraag is hoe de informatie over de uitgewezen asielzoekers in Congo is beland.
Daarnaast zal Buitenlandse Zaken nagaan - conform het verzoek van de Minister om een ambtsbericht - of teruggekeerde asielzoekers in het land van herkomst worden mishandeld.

Intern onderzoek bij IND
Na de uitzending van februari is er bij de IND extra aandacht voor items van Netwerk. Toen de vragen van Netwerk in juni binnen kwamen is er binnen de IND extra capaciteit ingezet om deze gegevens boven tafel te krijgen. Het bureau ondersteuning Hoofddirectie IND heeft het verzoek om informatie intern bij de IND uitgezet. De beantwoording van de vragen verloopt vervolgens via hen in de richting van de hoofddirecteur IND naar Voorlichting / het bestuursdepartement.

Onderzoeksvraag voor het interne onderzoek is welke informatie er in de gevallen die naar Congo zijn uitgezet aan de autoriteiten is verstrekt na 2002. Zolang de commissie Havermans nog actief is, is er bij de IND intern een groep mensen die de vragen van de commissie beziet en beantwoordt. Door deze groep bijeen te brengen wordt ervoor gezorgd dat er niet telkens per losse vraag een antwoord wordt verstrekt, maar dat het totaaloverzicht wordt behouden. Vanuit Voorlichting is er geen betrokkenheid (inhoudelijk) bij dit intern onderzoek. Wel zijn de voorlichters altijd op maandag aanwezig bij het ochtendoverleg waar de voortgang in deze wordt besproken.

Uitzending Netwerk d.d. 18 oktober
Netwerk stelt dat de Nederlandse autoriteiten een document verzenden aan de Congolese ambassade waarop kan worden aangevinkt dat het om een

asielzoeker gaat. Wanneer dergelijke formulieren niet zijn zwartgemaakt is door de Congolese autoriteiten te achterhalen dat de persoon in kwestie asiel heeft aangevraagd in Nederland. Daarmee kan die persoon in gevaar worden gebracht. Voormalig directeur Mulder van Vertrekcentrum Ter Apel bevestigt dat de asielachtergrond van uitgeprocedeerde asielzoekers door de Nederlandse autoriteiten aan Congo is gemeld. Ook stelt hij dat er meer landen zijn die op deze manier te werk gaan.
Naar aanleiding van de vragen die Netwerk aan de orde stelt worden vragen en antwoorden voor een debat voorbereid.

Kamervragen d.d. 21 oktober
Op 21 oktober worden een aantal Kamervragen gesteld naar aanleiding van de uitzending van Netwerk d.d. 18 oktober. Daarbij gaat het er om, om de procedure inzichtelijk te maken van op welk moment en in welke gevallen 'fingerslips' aan de autoriteiten worden verstrekt.

Uitzending Netwerk d.d. 27 oktober
Netwerk geeft weer dat de commissie Havermans haar onderzoek zal uitbreiden. Dit mede naar aanleiding van de uitzending van Netwerk van 18 oktober.

Opstellen van de brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 oktober
In antwoord op de vragen van 21 oktober stelt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat de in Netwerk op 18 oktober aan de orde gestelde zaken betrekking hebben op het verstrekken van gegevens aan de Congolese autoriteiten vóór 2002.

Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 november
Op 15 november stuurt minister Verdonk een brief aan de Tweede Kamer. In deze brief meldt de Minister dat ze het rapport van de commissie Havermans naar verwachting voor het kerstreces aan de Tweede Kamer aanbiedt.

Presentatie rapport van de commissie Havermans d.d. 9 december
De commissie Havermans heeft twee keer twee weken uitstel bedongen. In eerste instantie zou het rapport eind september of begin oktober gereed gekomen. Vervolgens werd dat half oktober en inmiddels is er dus wederom uitstel verleend. De eigenlijke onderzoeksopdracht van de commissie Havermans is ook uitgebreid naar aanleiding van de uitzending van netwerk van 18 en 27 oktober.
Het rapport wordt op vrijdag 9 december aangeboden aan de Tweede Kamer tezamen met een kabinetsreactie.
De commissie-Havermans concludeert dat de IND nooit inhoudelijke informatie aan de Congolese autoriteiten heeft verstrekt. Wel zijn er abusievelijk soms gegevens waaruit blijkt dat een betrokkene een voormalige asielzoeker was verstrekt. Commissievoorzitter Havermans noemde dat in een toelichting 'menselijke fouten', die te wijten zijn aan 'onderbezetting en een geringe mate van administratieve ondersteuning' bij de IND.

SP en GroenLinks eisen vrijdagochtend 9 december naar aanleiding van de conclusies het aftreden van de Minister. De PvdA wil dan nog niet reageren omdat Kamerlid De Vries het rapport nog niet heeft gelezen. Kamerlid Haersma Buma (CDA) is opgelucht dat de commissie heeft vastgesteld dat er geen inhoudelijke informatie naar Congo gestuurd is waardoor asielzoekers in gevaar

zijn gekomen. Maar hij constateert dat er wel 'op aanzienlijke schaal' fouten zijn gemaakt. 'Wij mochten er als Kamer vanuit gaan dat dat niet was gebeurd, de Minister heeft dat ook gezegd. We gaan een stevig debat met haar voeren.'

Spoeddebat d.d. 14 december
Op woensdag 14 december vindt er naar aanleiding van het rapport van de commissie Havermans en de kabinetsreactie daarop een spoeddebat plaats. De Minister meldt dat ze de Kamer 'onvolledig en feitelijk onjuist heeft geïnformeerd'. Ze stelt dat er administratieve fouten zijn gemaakt. De PvdA heeft een motie van afkeuring ingediend tegen de Minister maar die heeft geen meerderheid gehaald.

Ter voorbereiding op het debat is besloten een onderscheid te maken naar het geven van inhoudelijke informatie over asielzoekers en het feit op zich dat het om teruggestuurde asielzoekers ging. De Minister geeft daarbij aan dat het betreurenswaardig is dat het in de praktijk anders is gegaan dan het volgens de regels zou moeten.

TBS-incident Wilhelm S.

Feitelijke gebeurtenissen

Aanloop
Wilhelm S. wordt op 28 april 1999 in TBS-kliniek Veldzicht in Balkbrug opgenomen.
Op 8 november 2001 wordt een machtiging voor het praktiseren van begeleid verlof afgegeven. Begeleid verlof dient gefaseerd te worden ingevoerd op momenten dat S. psychisch stabiel functioneert. Vanaf 21 november 2001 maakt hij gebruik van deze verlofmogelijkheid. In eerste instantie mag hij alleen onder begeleiding naar het dorp waar Veldzicht gevestigd is.
Op 5 maart 2002 ontsnapt S. tijdens zijn eerste begeleide regioverlof naar Ommen aan het toezicht van zijn begeleider. Na drie uur wordt hij aangehouden in Ommen. Hij blijkt bier te hebben gekocht en gedronken. De verloffaciliteiten worden ingetrokken. Op 10 februari 2003 wordt een aanvraag voor begeleid verlof afgewezen.
Op 14 april 2004 wordt opnieuw een machtiging voor begeleid verlof verleend. Voorwaarde is dat hij medicijnen inneemt die hem ziek maken als hij alcohol gebruikt. Vanaf 26 april 2004 krijgt S. ook intern toestemming om begeleid verlof te praktiseren.
Het eerste verlof onder deze voorwaarde vindt plaats op 1 juni 2004. Op alle verloven werd S. vergezeld door één begeleider. S. is in totaal 42 keer op verlof geweest, te weten 29 keer in Balkbrug, 8 keer in de regio en 5 keer op familiebezoek in Eindhoven.

Dinsdag 7 juni 2005; Onttrekking
16.20 uur; Wilhelm S. ontkomt tijdens een verlof aan zijn begeleider op station Utrecht CS.

16.25 uur; De begeleidende sociotherapeut belt de ondersteunende beveiligingsdienst van Veldzicht en meldt dat betrokkene zich aan zijn toezicht heeft onttrokken. Het kaderlid Biad (Beambten in algemene dienst/beveiliging) belt het dienstdoend afdelingshoofd. Deze belt met de KLPD met het verzoek de landelijke piketdienst te informeren en te vragen of zij de verdere afhandeling

willen verzorgen. Het kaderlid Biad belt met diverse politiekorpsen. Een en ander gebeurt binnen een kwartier na de melding.
De taxatie van het (delict)gevaar onmiddellijk na de ontsnapping is dat het mogelijk is dat S. gewelddadig reageert als getracht wordt hem aan te houden. Met name na alcoholgebruik wordt S. als zeer gevaarlijk beoordeeld.

16:45 uur; De maatschappelijk werkster informeert de echtgenote van betrokkene en legt contact met de politie Eindhoven om de wijkagent in te laten schakelen voor een bezoek aan het huis van de echtgenote.

23.00 uur, **0.15** uur en **1.20** uur; S. zoekt telefonisch contact met zijn vrouw. Ze probeert hem ertoe te bewegen zich vrijwillig te melden en zoekt contact met een maatschappelijk werkster uit angst dat S. zichzelf of haar iets zal aandoen. Zij brengt Veldzicht op de hoogte van het telefonisch contact.

Woensdag 8 juni 2005; Telefonisch contact echtgenote S.
Volgens afspraak tussen Veldzicht en de echtgenote belt de maatschappelijk werkster tussen 12.00 en 13.00 uur naar de echtgenote van S.

Donderdag 9 juni 2005; Overleg over internationaal opsporingsbevel
Dezelfde procedure wordt op donderdag gevolgd. Op donderdagavond belt S. kort naar zijn echtgenote.

De KLPD vraagt of er een internationaal opsporingsbevel moet uitgaan. De plaatsvervangend algemeen-directeur is van mening dat dit urgenter wordt op het moment dat contacten met echtgenote verminderen. De maatschappelijk werkster heeft op dat moment nog regelmatig contact met de echtgenote en de echtgenote met betrokkene. Op grond daarvan bestaat het duidelijke vermoeden dat betrokkene nog in Nederland verblijft.

Vrijdag 10 juni 2005; Afwijzing verzoek telefoontap
De echtgenote belt volgens afspraak naar Veldzicht. Op vrijdagavond belt S. met zijn echtgenote.

Op vrijdagochtend heeft het kaderlid Biad een verzoek gedaan aan de politie Eindhoven om de telefoon in het huis van de echtgenote af te tappen, maar dit wordt afgewezen. Ook heeft dit kaderlid die dag contact met de KLPD.

Zaterdag 11 juni 2005; Telefonisch contact echtgenote S.
Er is volgens afspraak weer telefonisch contact tussen de maatschappelijk werkster en de echtgenote van betrokkene.

Zondag 12 juni 2005; Plaatsing telefoontaps
In opdracht van de landelijk officier zijn printertaps aangesloten op de twee gsm's van de echtgenote van betrokkene.

Dinsdag 14 juni 2005; Moordzaak
Ca. 13.00 uur; een visser ziet een bootje stuurloos ronddrijven in het Noord-Hollands kanaal bij Landsmeer. Aan boord vindt de politie het lichaam van een 73-jarige Amsterdammer. Hij is door 'slagen op het hoofd' om het leven gebracht.

Ca. 23.00 uur; de politie ontdekt S. in de tuin achter het huis van de vermoorde

man aan de Lindengracht in de Amsterdamse Jordaan. S. heeft een doorgeladen pistool op zak en lijkt te hebben gedronken, maar verzet zich niet tegen zijn arrestatie. Op het politiebureau wordt duidelijk dat het om de vermiste TBS-er gaat.

Donderdag 16 juni 2005; Vervolging
Het Openbaar Ministerie maakt bekend dat S. zal worden vervolgd voor moord. Mocht dat niet te bewijzen zijn, dan wordt hem doodslag ten laste gelegd.
De TBS-er Wilhelm S. krijgt voor het eerst sinds zijn aanhouding bezoek van zijn advocaat.

Vrijdag 17 juni 2005; Voorgeleiding aan rechter-commissaris
S. wordt voorgeleid bij de rechter-commissaris. Die beslist dat hij 14 dagen in bewaring wordt gesteld.

Zaterdag 25 juli 2005; Bekentenis
S. bekent dat hij de man in kwestie heeft vermoord.

Dinsdag 27 september 2005; Besluit tot opname PBC
Tijdens een pro forma-zitting wordt besloten dat S. in oktober in het Pieter Baan Centrum (PBC) wordt opgenomen. Het PBC wil kijken of S. ten tijde van de moord toerekeningsvatbaar was.
Op dat moment verblijft S. in een Amsterdamse penitentiaire inrichting. Volgens zijn advocaat wil S. onder geen beding terug naar TBS-kliniek Veldzicht, waar hij tot aan zijn ontsnapping zat. S. wil wel onderzocht worden in het PBC.

Vervolg
De strafzaak tegen S. is voor onbepaalde tijd aangehouden. Naar verwachting zal de zaak pas in 2006 jaar inhoudelijk worden behandeld. De raadsman van de verdachte wil nog een aantal getuigen horen.

Gebeurtenissen in politiek en media

Vrijdag 10 juni 2005; Media stellen vragen
Op vrijdagmiddag wordt door de directie Voorlichting aan DJI doorgegeven dat er vragen zijn gesteld door een journalist van het Algemeen Dagblad.

Zaterdag 11 juni 2005; Onttrekking S. in de media
Het Algemeen Dagblad brengt de onttrekking van S. in de media.

Zondag 12 juni 2005; Opsporing verzocht
Aan het eind van de ochtend laat het Openbaar Ministerie aan Veldzicht weten dat het besloten heeft de ontsnapping van S. in het tv-programma Opsporing Verzocht die middag onder de aandacht te brengen. In dat programma zal ook een foto worden getoond. Justitie laat eveneens een politiebericht met foto uitgaan.
De maatschappelijk werkster van Veldzicht belt met de echtgenote om haar te zeggen dat de OvJ te Amsterdam heeft besloten om betrokkene via de televisie op te sporen. De Amsterdamse politie heeft tevens contact gezocht met het slachtoffer van het delict naar aanleiding waarvan de TBS is opgelegd. Zij hebben haar niet thuis aangetroffen, maar toegezegd het maandag nogmaals te proberen.

Diezelfde avond na opsporing verzocht zoekt de echtgenote contact met de maatschappelijk werkster om haar boosheid en angst naar aanleiding van het televisiebericht te uiten.
Op basis van de tientallen tips houdt de politie vijf personen aan die aan het signalement voldoen. Zij worden allen na onderzoek weer in vrijheid gesteld.

Maandag 13 juni 2005; Foto S. opnieuw op televisie
De foto van Wilhelm S. wordt opnieuw getoond op televisie.
Dinsdag 14 juni 2005; Vragen Tweede Kamer tijdens vragenuurtje
Tijdens het vragenuurtje worden er vragen aan de Minister van Justitie gesteld over de ontsnapping van Wilhelm S. De Minister geeft aan dat het oordeel van de rechter bepaalt of TBS-ers op verlof mogen en dat dat zo moet blijven. Het verlof van S. is geen kwestie geweest van onderschatting van de gevaren; dit zijn de risico's van het TBS-systeem. Tevens deelt hij mede dat alle verloven in de TBS-kliniek Veldzicht zijn opgeschort gedurende een onderzoek naar de procedures in de instelling. Hij wacht de onderzoeksresultaten af alvorens eventuele andere maatregelen te nemen.
Ten aanzien van het naar buiten brengen van de foto van Wilhelm S. stelt Donner dat foto's van gevaarlijke TBS-ers die zijn ontvlucht vaker naar buiten zullen worden gebracht.

Woensdag 15 juni 2005; Persconferenties Openbaar Ministerie en Donner
Naar aanleiding van de aanhouding van S. en na overleg met de driehoek besluit het Parket Amsterdam tot het houden van een persconferentie. De Amsterdamse hoofdofficier geeft hierin aan dat het risico van recidive steeds groter wordt nu S. zijn medicijnen niet inneemt.
Aansluitend geeft de Minister een persconferentie. De Minister verklaart dat de vereiste zorgvuldigheid in acht is genomen en dat de procedures ten aanzien van het nieuwe verlofkader correct zijn toegepast. Een onttrekking vanuit begeleid verlof is volgens de Minister een risico, dat helaas inherent is aan een systeem van behandeling en resocialisatie in het kader van TBS.

Woensdag 15 juni 2005; Planning spoeddebat
De Tweede Kamer plant een (spoed)debat voor de volgende dag om 13:00 uur. Kamerleden hebben 's avonds tot **20.00** uur de tijd om schriftelijke vragen te stellen over een uitlegbrief van de Minister die hij de Tweede Kamer vandaag heeft doen toekomen.

Donderdag 16 juni 2005; Spoeddebat
14:00 uur; de Minister moet in een spoeddebat zijn beleid ten aanzien van resocialisatie van TBS-ers verdedigen tegenover de Tweede Kamer. Hij neemt de volle verantwoordelijkheid voor het besluit om S. verlof te verlenen. De Minister stelt zich op het standpunt dat het TBS-systeem niet zonder verlofregeling kan en dat hieraan onvoorkoombaar risico's zijn verbonden. Een grote meerderheid van de Kamer kan zich hierin vinden. Wel kondigt de Minister aan nog voor de zomer met een pakket aanscherpingen voor het TBS-beleid te komen. Binnen twee weken komt de Minister met een brief waarin hij de details van deze maatregelen uitzet.
Alleen de LPF en Lijst Wilders vinden uiteindelijk dat Minister Donner moet opstappen. De Minister ziet echter geen reden om af te treden; zo'n misdrijf is helaas het risico van het huidige TBS-systeem, aldus Donner. De rest van de Kamer steunt hem hierin.

De Kamer zegt op initiatief van de PvdA en VVD toe een parlementair onderzoek te doen naar de toekomst van het TBS-systeem.

Gebeurtenissen ten departemente

Donderdag 9 juni 2005; Algemene intrekking verloven Veldzicht
Naar aanleiding van een andere melding ongeoorloofde afwezigheid op donderdagavond wordt op dat moment in overleg tussen DJI en Veldzicht besloten alle uitstaande begeleide en onbegeleide verloven op te schorten.

Zaterdag 11 juni 2005; Overleg over opsporingsbericht
Op zaterdag is er geregeld contact tussen de directie Voorlichting, de sectordirectie TBS van DJI en de inrichting Veldzicht. Veldzicht neemt zaterdagmiddag contact op met de sectordirectie TBS naar aanleiding van contact met het Openbaar Ministerie over het mogelijke opsporingsbericht op televisie. Veldzicht adviseert het Openbaar Ministerie over het delictrisico. Het Openbaar Ministerie besluit vervolgens vooralsnog niet de televisie in te schakelen voor de opsporing maar druk uit te oefenen via de echtgenote. Namens de landelijk Officier van Justitie vraagt Veldzicht aan de echtgenote haar man te informeren over het feit dat hij zich per omgaande moet melden bij de kliniek of de politie. Wanneer hij dat niet zal doen zal een opsporingsbericht volgen. Naar aanleiding hiervan zoekt Veldzicht opnieuw contact met de echtgenote en deelt haar dit mede.

Woensdag 15 juni 2005; Brief Minister aan de Tweede Kamer
De Minister van Justitie stuurt een overzicht aan de Kamer van de verloven die eerder aan S. zijn toegekend. Ook geeft hij een opsomming van de inspanningen die zijn verricht hem op te sporen.

Woensdag 15 juni 2005; Beantwoording Kamervragen
In de TBS-zaak is er geen tijd om de set met het geheel aan vragen af te wachten. In overleg met de griffie is het deel van de vragen dat reeds binnen is alvast rondgestuurd.

20:30 uur; de officiële set van 106 Kamervragen komt binnen bij BSG. Vóór de volgende dag **12:00** uur moet de beantwoording van de vragen bij de griffie van de Tweede Kamer zijn, t.b.v. het debat om **14:00** uur. Voor het debat moeten niet alleen de Kamervragen beantwoord worden maar; er moet ook een dossier voor de Minister samengesteld worden.

Zodra de Kamervragen binnen zijn, begint BSG met het clusteren van de vragen ten behoeve van het debat.
Tegelijkertijd werken medewerkers van DSP, DJI, BJBA, Parket-Generaal en BSG die nacht aan de beantwoording van de vragen. Er is telefonisch contact met de SG en de Minister, die per e-mail van de beantwoording op de hoogte worden gehouden.
3:00 uur; de eerste versie met de antwoorden op de Kamervragen is gereed.

Donderdag 16 juni 2005; Vervolg beantwoording Kamervragen
Ca. **8:00** uur de volgende ochtend; Directeur-Generaal PJS, Directeur-Generaal RH en hBJBA komen opnieuw bijeen. Directeur-Generaal RH voert de contacten met het Openbaar Ministerie, Directeur-Generaal PJS met de DJI en indirect met de betreffende TBS-inrichting. De DGRH-vragen blijken gedurende de nacht bijna allemaal te zijn beantwoord. De DGPJS- vragen zijn wel ’s nachts al

uitgezet, maar de antwoorden druppelen gedurende de ochtend binnen.
Er wordt gewerkt met één documenthouder en één moederdocument. BSG werkt in het moederdocument, terwijl de DG's bij de beantwoording werken aan de hand van de afzonderlijke vragen. De Minister kijkt naar de eerste set antwoorden; deze gaan vervolgens met zijn opmerkingen terug naar de concipiënten en vervolgens aangepast weer door naar BSG, die de opmerkingen verwerkt in het moederdocument. Op een bepaald moment gaan de verschillende versies door de grote tijdsdruk en de daardoor elkaar snel opvolgende versies langs elkaar heen lopen.
12:30 uur; de antwoorden gaan naar de Tweede Kamer.

Schiedamse Parkmoordincident

Feitelijke gebeurtenissen

Aanloop
B. wordt in 2002 veroordeeld tot achttien jaar cel en TBS voor de moord op Nienke Kleiss. Hij komt eind 2004 vrij, nadat Wik H., die vastzat op verdenking van andere misdrijven, de moord op de tienjarige Nienke in juni 2000 in het Beatrixpark in Schiedam bekent. Toen geconstateerd werd dat B. ten onrechte veroordeeld was, is er in eind 2004 een reviewteam ingesteld vanuit het Parket Rotterdam om de zaak te onderzoeken. Het College van Procureur-Generaals (verder: het College) heeft dit onderzoek vervolgens overgenomen en de Commissie Posthumus geïnstalleerd, die het handelen van politie en justitie in de zaak aan een nader onderzoek zou onderwerpen. Deze commissie heeft medio 2005 een conceptrapport gereed, dat wordt voorgelegd aan de betrokken parketleiding, korpsleiding en het College. Genoemde partijen krijgen een maand de tijd om een reactie op het rapport te geven. De officiële presentatie van het rapport door de voorzitter van de Commissie Posthumus, was gepland voor oktober.

Gebeurtenissen in politiek en media

Maandag 5 september 2005; Uitzending Netwerk
In een uitzending van Netwerk op 5 september 2005 verklaren een ex-politieman en een advocaat dat het Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) cruciaal DNA-bewijs hebben achtergehouden in het eindrapport dat aan de rechter werd gepresenteerd. Ook wordt er een document getoond dat dit verhaal zou ondersteunen. In dezelfde uitzending ontkent het College in een reactie dat cruciaal bewijs achtergehouden is.

Dinsdag 6 september 2005; Verklaring Minister Donner
De Minister verklaart tegenover de media dat er geen enkele reden is om aan de integriteit van het Openbaar Ministerie te twijfelen.

Dinsdag 6 september 2005; Kamervragen en eis brief van de Minister
De Vaste Kamercommissie van Justitie stelt vragen over de Netwerkuitzending. Vóór komende dinsdag, 13 september, wil de Tweede Kamer een brief van de Minister met een reconstructie. Mocht die informatie onbevredigend zijn, dan wil de Kamer in debat met de Minister.
Dinsdag 6 september 2005; Uitzending Nova
De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, Harm Brouwer, ontkent in een uitzending van Nova dat cruciaal bewijs achtergehouden is. Hij verklaart tevens dat er wel 'onmiskenbaar fouten gemaakt' zijn in de afwikkeling van de Schiedamse Parkmoordzaak.

Woensdag 7 september 2005; Verklaring NFI op website
Op de website van het NFI staat een verklaring: ‘Het NFI heeft in de zaak rond de moord op Nienke gerapporteerd, en ook verklaard in de rechtbank, dat het DNA-profiel van de toenmalige verdachte Kees B., niet overeenkwam met de sporen die zijn gevonden op de plaats delict.’

Donderdag 8 september 2005; Reactie van de Minister tegenover de media
Volgens de Minister zijn er in het onderzoek fouten gemaakt, ‘die nu worden onderzocht’, maar de Minister gaat er nog steeds van uit dat niet opzettelijk informatie door het Openbaar Ministerie is achtergehouden. Donner zegt dat in het Britse Newcastle na afloop van beraad met de Europese Ministers van Justitie. De Minister geeft aan zich grote zorgen te maken over de mediadruk waarbinnen het Openbaar Ministerie in deze affaire moet opereren. Het gaat volgens hem om instituten (Openbaar Ministerie en NFI) ’waar we nog lange tijd verder mee moeten.’
Inhoudelijk wacht Donner verder het rapport van het Openbaar Ministerie af. ‘Dat probeer ik zo snel mogelijk op het ministerie te krijgen. Dan spreek ik mijn oordeel uit.’ Als daaruit blijkt dat er onaanvaardbare fouten zijn gemaakt, neemt Donner daarvoor de politieke verantwoordelijkheid.’ De Minister is altijd verantwoordelijk voor het optreden van het openbaar ministerie.’ Tegelijkertijd, aldus Donner, waren hij, noch de huidige voorzitter van het College van Procureurs-Generaal in functie toen die fouten zouden zijn gemaakt.
Dinsdag 13 september 2005; Presentatie rapport Commissie Posthumus
In de ochtend wordt het evaluatieonderzoek van advocaat-generaal Posthumus naar het optreden van politie en Justitie in de Schiedamse moordzaak gepresenteerd. Volgens het rapport heeft een aaneenschakeling van slordigheden en beoordelingsfouten bij politie en justitie in de zaak ertoe geleid dat de verkeerde man is veroordeeld. Procureur-generaal Brouwer laat het bij de presentatie van het evaluatierapport van de zaak-Nienke niet bij excuses. Hij kondigt ook daadkrachtig optreden aan. Alle aanbevelingen uit het rapport zullen worden overgenomen en voor november 2005 komt er een 'programma van verbetering' dat in het voorjaar 2006 bij alle onderdelen van het Openbaar Ministerie moet zijn ingevoerd.
Dinsdag 13 september 2005; Brief van de Minister aan de Tweede Kamer
De Minister noemt de uitkomst van het rapport in de zaak in een brief aan de Kamer d.d. 13 september 'zorgwekkend'. Hij onderschrijft de conclusies van de Commissie Posthumus en stelt een 'verbeterprogramma' voor waarmee de aanbevelingen van Posthumus ’zo mogelijk volgend jaar’ al kunnen worden uitgevoerd.

Dinsdag 13 september 2005; Aankondiging Kamerdebat en indiening Kamervragen
De Tweede Kamer kondigt een debat aan met Minister Donner aangaande de Schiedamse Parkmoordzaak. Het debat zal donderdagochtend 15 september om 11:00 uur plaatsvinden. Ter voorbereiding op het debat krijgen de TK-fracties na de vandaag ontvangen brief van de Minister ongeveer een halve dag, tot 20:00 uur, de tijd om vragen in te dienen bij de Vaste Kamercommissie van Justitie.
De Vaste Kamercommissie stuurt de lijst met vijfenzestig schriftelijke vragen om 20:50 uur naar Justitie, met het verzoek aan de Minister om de antwoorden op de vragen de volgende dag, woensdag 14 september, om 17:00 uur aan te leveren.

Donderdag 15 september 2005; Kamerdebat
Het Tweede-Kamerdebat waarin Donner zich in de Kamer moet verantwoorden voor de fouten die zijn gemaakt bij de opsporing en vervolging in de zaak-Nienke, begint om 13:15 uur.
De Minister spreekt in dat debat over ‘vier complexen van fouten’ in de zaak van de Schiedammer parkmoord. Die zijn gemaakt bij het opsporingsonderzoek, dat ronduit slordig was, en bij de verhoren van het vriendje van het slachtoffer, die op ontoelaatbare wijze onder druk is gezet en ten onrechte is bestempeld tot verdachte. Daarna was er in de woorden van de Minister ’een gebrek aan distantie van de Officier van Justitie’ en ’de beoordelingsfout van de Advocaat-Generaal’ die twijfels over de verdachte niet voorlegde aan het Gerechtshof. Die twijfels hadden natuurlijk bekendgemaakt moeten worden, ‘maar van kwade opzet was geen sprake.’ Het resultaat was een juridische dwaling waarbij iemand onschuldig de gevangenis in ging. Dit alles leidde tot de verzuchting van Donner dat hij ’als geheel liever had gehad dat ik het niet hoefde te verantwoorden.’
De Kamer heeft kritiek op de Minister, die niet erkent dat de misstanden in de zaak-Nienke meer zijn dan een opeenstapeling van incidenten. ’Ik heb geen reden om aan te nemen dat dit vaker voorkomt’, zei hij. Minister Donner stelt een commissie in die klachten over vermeende misstanden bij strafzaken over ernstige misdrijven gaat onderzoeken. De Minister heeft advocaat-generaal Posthumus, die het evaluatieonderzoek heeft uitgevoerd, gevraagd de commissie voor te zitten die nu een breder onderzoek gaat doen.
Bijna de hele Tweede Kamer pleit in eerste instantie voor personele consequenties voor de betrokkenen in de zaak. GroenLinks en SP zeggen uiteindelijk het vertrouwen in Minister Donner op. Volgens de fracties van GroenLinks en SP draagt de Minister de verantwoordelijkheid voor ’alle gemaakte fouten en de schending van elementaire uitgangspunten, en kan hij niet de eerst aangewezene zijn om orde op zaken te stellen.’ Alleen de onafhankelijke Kamerleden Wilders en Nawijn steunen de motie van afkeuring. De overige fracties behouden het vertrouwen in de Minister. Zij erkennen later in het debat dat het niet de directe bevoegdheid van de Minister is om de betrokken medewerkers te ontslaan of over te plaatsen. Wel heeft de Minister aan de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal gevraagd om te doen wat nodig is.
Om kwart over elf 's avonds is het zeker dat Minister Donner niet hoeft af te treden.

Zaterdag 17 september 2005; Interview Ton Broeders (NFI) in het NRC
In het zaterdags bijvoegsel van de NRC is een interview met Ton Broeders van het NFI opgenomen. Broeders stelt daarin dat officieren en rechters onvoldoende kennis hebben van technisch-wetenschappelijk bewijs. ‘Voor mij is het onbegrijpelijk dat juristen niet leren hoe ze natuurwetenschappelijk bewijs moeten interpreteren, dat dat geen onderdeel is van hun opleiding.’

Maandag 19 september 2005; Brief vader Maikel
Er wordt een brief van Maikel en zijn vader op internet geplaatst, waarin zij hun verontwaardiging uiten over de stilte van de betrokkenen, terwijl er grote fouten zijn gemaakt in het opsporingsonderzoek en bij de verhoren van Maikel. De brief verschijnt de volgende dag, dinsdag 20 september, in de kranten. Officier van Justitie B. Edelhauser laat direct weten dat zij telefonisch contact zal leggen en eventueel een gesprek aangaat om excuses te maken. Twee rechercheurs van de Rotterdamse politie maken meteen een afspraak met de familie.

Gebeurtenissen ten departemente

Maandag 5 september 2005; Telefonisch contact Netwerk met directie Voorlichting
Op maandag 5 september wordt Directie Voorlichting gebeld door Netwerk met een vraag inzake de Parkmoordzaak. Daar het een individueel geval betreft, verwijst de directie Voorlichting Netwerk door naar de Voorlichtingsdienst van het Openbaar Ministerie die vervolgens door Netwerk wordt gebeld. Het Openbaar Ministerie belt vervolgens eind van de middag naar directie Voorlichting om te melden dat Netwerk de Parkmoordzaak gaat behandelen en dat ze met nieuwe feiten zullen komen. Directie Voorlichting belt de DGRH om hem hiervan op de hoogte te stellen.
Vervolgens is de uitzending afgewacht omdat niet bekend is wat precies ter sprake komt. Direct na de uitzending vindt contact plaats tussen de voorzitter van het College van PG's en de Directeur-Generaal RH. Ook wordt de Minister over de zaak geïnformeerd en wordt overlegd hoe ermee om te gaan. Gezien de ernst van de beschuldigingen wordt de volgende ochtend besloten dat de voorzitter 's avonds in Nova optreedt in de hoop de commotie te dempen en de twijfels over de integriteit van het Openbaar Ministerie te weerspreken.

Dinsdag 6 september 2005; Beantwoording Kamervragen
BJBA wordt belast met de beantwoording van de Kamervragen van de Vaste Kamercommissie van Justitie naar aanleiding van de Netwerkuitzending.

Dinsdag 6 september 2005; Voorbespreking optreden voorzitter College van PG's in Nova
Naar aanleiding van en als reactie op de Netwerkuitzending is besloten tot een optreden van Procureur-Generaal Brouwer in Nova. Dit optreden is voorbesproken met de Minister, SG, DGRH en directie Voorlichting. Afgesproken is onder meer dat de voorzitter niet verwijst naar andere Justitieonderdelen.
Het NFI wordt op de hoogte gesteld van het geplande optreden in Nova.
Dinsdag 6 september 2005; Telefonisch contact DGRH met NFI na Nova-uitzending
De voorzitter van het College wordt in de uitzending geconfronteerd met onbekende gegevens en wijst wel in de richting van NFI. De DGRH belt na de uitzending met de NFI. Laatstgenoemde geeft aan een eigen persbericht te willen uitbrengen. Het NFI krijgt van de departementstop te horen niet te reageren tot het moment dat de Minister de Tweede Kamer schriftelijke uitleg geeft over deze zaak.

Dinsdag 6 september 2005; Brief College aan hoofdofficieren van Justitie
De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal stuurt een brief aan alle hoofdofficieren. Hij schrijft dat mogelijk ontlastend bewijsmateriaal van het NFI over de vermeende schuld van Kees B. aan de moord op het meisje Nienke aan de rechter had kunnen worden voorgelegd. 'Achteraf bezien was het beter geweest die twijfel ook aan de rechter over te brengen.'
De volgende dag, woensdag 7 september, wordt de brief openbaar.

Vrijdag 9 september 2005; Besluit vervroegd uitbrengen rapport en brief naar Kamer
Er vindt een beraad plaats o.l.v. de Secretaris-Generaal, met Directeur-Generaal RH, de voorzitter van het College van PG's, directeur NFI en directie Voorlichting. In dit beraad wordt besloten het rapport versneld af te ronden en uit te brengen én om deze interne zelfevaluatie -daar de inhoud reeds bekend is - aan de Kamer aan te bieden met een brief erbij inclusief een beleidsreactie (het

rapport betrof eigenlijk een interne zelfevaluatie in opdracht van het College). Vervolgens werd gekeken naar wie om tafel zouden moeten gaan zitten om deze brief te schrijven. BJBA en het Parket-Generaal worden gezamenlijk met het schrijven van de brief belast.

Zaterdag 10 en zondag 11 september 2005; Departementale contacten
In het weekend is er veel contact tussen de verschillende betrokken. Dit betreft overleg over de brief, over de regie en over de strategie. Dit contact vindt onder meer plaats tussen de DGRH en de voorzitter van het College van PG's. De laatste is met een crisisteam aan de slag om het rapport van de Commissie Posthumus versneld uit te brengen.
Zondagochtend is ook de Minister gebeld. Zondagmiddag bespreken de Directeur-Generaal RH, de voorzitter van het college van PG's en de Minister de te volgen strategie.

Maandag 12 september 2005; Regiebijeenkomst
Onder leiding van de DGRH een regiebijeenkomst plaats om te spreken over de verdeling van de werkzaamheden die week. Hierbij zijn aanwezig vertegenwoordigers van DGRH, Openbaar Ministerie, NFI, directie Wetgeving en de directie Voorlichting.

Dinsdag 13 september 2005; Verzending brief Minister aan Tweede Kamer
De Minister stuurt, conform eerder verzoek, een brief naar de Tweede Kamer, waarin hij de conclusies van de Commissie Posthumus onderschrijft en met een beleidsreactie komt.

Woensdag 14 september 2005; Beantwoording Kamervragen
Tussen het 'uitlekken' en het vervroegd bekend maken van het rapport Posthumus zit ongeveer een week. Deze tijd is gebruikt om conceptvragen en -antwoorden op te stellen.

Op woensdag is er om 20:30 uur een afspraak gepland met alle betrokkenen: DGRH, Directie Wetgeving, Openbaar Ministerie, NFI. BSG heeft in deze de rol van procescoördinator, de inhoudelijke coördinatie is gelegd bij de directeur Opsporingsbeleid (Dob) die ook de coördinatie op zich neemt van de voorbereiding van het (dossier voor het) spoeddebat op donderdag 15 september.
Zodra er bericht vanuit de griffie van de Kamer komt dat de vragen in aantocht zijn, worden de betrokken medewerkers bericht over het moment waarop de vragen verwacht dienen te worden. Vervolgens is de complete set van vragen afgewacht.

20:50 uur; De set van 65 vragen komt binnen. BSG en Dob clusteren de vragen naar de partijen die deze dienen te beantwoorden; Openbaar Ministerie, directie Wetgeving, DGRH, NFI. Dob zet ze vervolgens uit. Vervolgens houdt de procesrol op en worden de vragen inhoudelijk beantwoord. Afgesproken wordt om de volgende ochtend om 11.00 de conceptantwoorden te bespreken, om -in aangepaste vorm- om 12:00 uur een versie bij de Minister te hebben liggen.

Donderdag 15 september 2005; Vervolg beantwoording Kamervragen
11:00 uur; Overleg met ambtenaren van bovengenoemde betrokken partijen. Dit is echter om 12:00 uur nog niet afgerond.

12:00 uur; De conceptversie van 11.00 uur is aan de Minister overhandigd.
13:00 uur; De Minister, de Directeur-Generaal RH, de voorzitter van het College van PG's en de dNFI, schuiven bij het overleg aan. De wijzigingen, zoals geformuleerd in het overleg dat om 11:00 uur begonnen is, zijn dan nog niet doorgevoerd. Met de Minister zijn vervolgens de eerste 30 vragen (circa de helft) doorgenomen. De Minister moet om 13:30 uur weg, de overige aanwezigen gaan door tot 14:00 uur. Dan wordt voor de tweede keer de hele set antwoorden doorgenomen. Ondertussen zijn de wijzigingen van de eerste sessie nog niet verwerkt, de opmerkingen van de Minister zijn niet verwerkt en de wijzigingen van de tweede sessie zijn evenmin verwerkt. Dan wordt er besloten een pauze in te lassen tot 15:15 uur. Deze duurt feitelijk tot 15:45 uur. De Openbaar Ministerie-staf gaat gedurende deze pauze terug naar het Openbaar Ministerie en komt om 15:45 uur terug. Alle wijzigingen zijn inmiddels aangebracht.
Vanaf 16:00 uur begint een nieuwe sessie waarbij opnieuw de set vragen is doorgelopen. De meeste discussie vindt plaats over een klein aantal vragen.
18:30 uur; de Minister schuift aan. Vanaf dat moment besluit de hele groep, inclusief 3 à 4 schrijvers, dat de schrijvers met een aflossysteem gaan werken.
19:30 uur; Er is een aantal niet vastgestelde verslagen van het Openbaar Ministerie ter sprake gekomen, waarvan het vermoeden bestaat dat de Tweede Kamer hiervan op de hoogte is. Hierover wordt besloten ze in eerste instantie (nog) niet mee te sturen, maar de Kamer wel te informeren dat de toezending van de verslagen in overweging wordt genomen.
20:15 uur; De verzending van de antwoorden op de Kamervragen vindt plaats.

Vrijdag 16 september 2005; Verzending verslagen naar Tweede Kamer
Na overleg tussen de voorzitter van het College van PG's en de landsadvocaat, die positief adviseert, worden de niet vastgestelde verslagen van het Openbaar Ministerie deze ochtend alsnog naar de Tweede Kamer gestuurd.

Zaterdag 17 september 2005; Contacten n.a.v. interview Ton Broeders (NFI) in het NRC
De voorzitter van het College van PG's is er niet over te spreken dat Ton Broeders in het NRC verschijnt met een artikel. De DGRH belt hierover met de directeur van het NFI. Deze zit op dat moment in Beiroet en geeft aan dat hij van de publicatie weet en wist Besloten wordt de zaak verder te laten rusten om verdere escalatie te voorkomen.

Bijlage 7. Strategische opties ter verbetering van de operationele afhandeling

Aan de hand van twee kerndimensies (interne organisatie - externe communicatie, basisprincipe - verantwoordelijkheidsverdeling) hebben we vier strategische opties benoemd voor verbetering van de operationele afhandeling van incidenten.

Op de twee kerndimensies leveren deze centrale vraagstukken vier strategische opties op:

	Interne dimensie	*Externe dimensie*
Basisprincipe	**Optie 1. De operationele afhandeling van incidenten** nader structureren	**Optie 3. Lijn bij externe communicatie rondom incidenten** meer terughoudend
Verantwoordelijkheids -verdeling	**Optie 2. De verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling** centraliseren.	**Optie 4. De externe communicatie bij incidenten** centraliseren

Achtereenvolgens verkennen we deze vier strategische opties met het volgende kader:
1. Wat is precies de keuze?
2. Wat is de achtergrond van deze keuze?
3. Wat zijn de verbeterpunten waaraan bij de keuze voor een specifieke lijn kan worden gedacht?
4. Welke overwegingen geven we het Topberaad mee bij de keuze?

Optie 1. De operationele afhandeling van incidenten nader structureren.
De keuze: kiezen we ervoor de operationele afhandeling van incidenten in (vaste) structuren (protocollen, draaiboeken, enzovoort) te gieten of laten we deze betrekkelijk open en zetten we in op versterking van het improvisatievermogen van het departement?

Achtergrond: in de analyse van de beschikbare protocollen, draaiboeken en structuren hebben we gezien dat voorzover deze in het departement worden gehanteerd hun bereik beperkt is. Weliswaar is er in sommige directies of uitvoeringsorganisaties sprake van een protocol of draaiboek, maar van vaste structuren of organisatorische voorzieningen is nauwelijks sprake. Er is overigens wel op tal van plaatsen routine en ervaring opgebouwd die tot patronen heeft geleid, zoals 'vaste' mensen voor het schrijven van brieven aan de Kamer, vaste specialisten en dergelijke.

Consequenties en verbeterpunten:
Indien ervoor wordt gekozen de operationele afhandeling van incidenten sterker te structureren, valt te denken aan de volgende verbeterpunten:
1. Het creëren van incidententeams, bijvoorbeeld per directoraat-generaal (en een voor de secretaris-generaal) die bij incidenten de leiding nemen. Naast

een of meer vaste leden van dit team ligt het overigens voor de hand te kiezen voor een fluïde samenstelling van de teams, omdat de samenstelling per incident kan verschillen (wie beheert het beleidsdossier, wie is er vanuit de uitvoeringsorganisatie betrokken, enzovoort). Overigens zal het verschil met de huidige praktijk in verschillende directoraten-generaal niet groot zijn, omdat er al een vaste routine is opgebouwd voor incidenten en telkens naar dezelfde mensen wordt gekeken. In de uitwerking zou deze maatregel dus op verschillende plaatsen slechts een bestaande praktijk codificeren. Wel kan de aanwezigheid van bijvoorbeeld de voorlichters en de juridisch adviseur geformaliseerd worden.
Gecombineerd met incidententeams valt te denken aan het expliciet creëren en vastleggen van functies welke verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van de coördinatie van incidenten. Het ligt voor de hand deze formatieplaatsen als staffunctie te creëren bij de DG's, alsmede bij de beleidsdirecteuren en/of de centrale eenheden van de taakorganisaties. Met het vastleggen in een functie ligt ook de status en waardering van de activiteiten vast, maar ook de verantwoordelijkheid. Zo wordt het voor alle betrokkenen duidelijk dat er een formele titel is voor iemands interventies bij incidenten.

2. Ook zou er in deze lijn voor gekozen kunnen worden draaiboeken en protocollen op te stellen voor verschillende typen incidenten. De mate van detaillering en de precieze reeks maatregelen kunnen per protocol of draaiboek verschillen. Soms zal het om niet meer gaan dan een piketmap, in andere gevallen een overzicht van de precieze betrokkenen en in weer andere gevallen om een gedetailleerde beschrijving van de achtereenvolgende stappen. Een beperkte variant is het opstellen van een 'checklist', waarbij enkele aandachtspunten zijn geformuleerd ('wat te doen ingeval van…'). De bestaande draaiboeken en procedures zouden voor verdere formalisering als uitgangspunt kunnen dienen. Voor de verschillende typen incidenten (wellicht met uitzondering van type III, het nieuw fenomeen) kunnen de bestaande procedures worden geharmoniseerd en in alle delen van het departement worden ingevoerd.
   Een lichtere en vooral centraal (op het bestuursdepartement) te gebruiken variant is het departementaal crisiscentrum en de daarbij behorende voorzieningen bij incidenten altijd te activeren. Het voordeel hiervan is dat op een infrastructurele voorziening kan worden teruggevallen die met het oog op snelle besluitvorming is ingericht. Het nadeel hiervan is dat incidenten (met een primair politiek-bestuurlijk risico) en crises (met een maatschappelijk risico) door elkaar gaan lopen.
3. Een derde verbeterpunt in deze lijn is het nauwkeuriger afbakenen van de rolverdeling voor alle betrokkenen. Op dit moment is van een rolverdeling (anders dan wie de leiding heeft over het proces, maar ook dat is niet altijd duidelijk) eigenlijk nauwelijks sprake. Uit de crisisliteratuur weten we dat daardoor interferentie kan ontstaan tussen het nemen van beslissingen, het (voortdurend) geconfronteerd worden met nieuwe berichten en de druk om naar buiten te treden. Dat bevordert niet de rust die nodig is om beslissingen te nemen in crisissituaties. Een strakker georganiseerde rolverdeling, al dan niet vastgelegd in procedures of structuren (en regelmatig geoefend), kan tegemoetkomen aan de noodzakelijke rust.

In plaats van structureren zou er ook voor kunnen worden gekozen de huidige praktijk van overwegend improviseren (met de inmiddels ontstane routines) als

ideaal te benoemen, ervan uit te gaan dat incidenten altijd wel een kwestie van improviseren zullen blijven (en dus enigszins chaotisch zullen verlopen) en het improvisatievermogen van het departement te versterken. In deze lijn zijn verschillende maatregelen denkbaar:

1. Meer investeren in de professionaliteit van de betrokkenen bij incidenten, maar ook meer mensen een dergelijke professionaliteit laten ontwikkelen. Bij een adequate operationele afhandeling van incidenten komt nogal wat kijken, variërend van precieze kennis van een uitvoeringspraktijk om informatie die daaruit komt te kunnen beoordelen (wat moet er op een formulier staan, wanneer is er met een zaak iets aan de hand, welke beslissingen moeten in ieder geval bekend zijn, wanneer rammelt er iets aan een motivatie, enzovoort) tot en met stressbestendigheid, juridische (en zo nodig financiële) expertise en het kunnen schrijven van een brief aan de Kamer (onder hoge druk) die geen extra risico voor de Minister veroorzaakt. Het improvisatievermogen van het departement kan worden versterkt door een 'pool' van mensen in de verschillende kolommen paraat te hebben die hierin zijn getraind en waaruit kan worden geput bij incidenten. 'Training on the job', meelopen met ervaren 'incidentbehandelaars' of een directeur-generaal, gerichte schrijfervaring, stages in uitvoeringsorganisaties, enzovoort kunnen hieraan bijdragen. Incidentafhandeling wordt in deze lijn als ambacht of vak beschouwd, waarin gerichte professionalisering mogelijk is.
2. Een tweede maatregel ter versterking van het improvisatievermogen is het verbreden van de ervaring met incidenten in het departement en in taakorganisaties. Tal van verbeterpunten zijn op dit punt te bedenken: rouleren van ervaringsdeskundigen[3], een professioneel platform van betrokkenen uit verschillende kolommen die gezamenlijk incidenten evalueren en risicoanalyses maken, gezamenlijke oefeningen, enzovoort. De kern hiervan is dat niet alleen de individuele betrokkenen investeren in hun eigen professionaliteit in improvisatie, maar dat de organisatie zich als geheel versterkt op dit punt.
3. Tenslotte valt in deze lijn te denken aan 'backup' of reservevoorzieningen. Verschillende betrokkenen geven aan dat ze bij incidenten ineens 'alles uit hun handen moeten laten vallen'. Dat geldt niet alleen voor beleidsmakers of uitvoerders, maar ook voor de toppen van de beleids- en uitvoeringsorganisatie. Reservevoorzieningen zouden daarom wellicht nuttig kunnen zijn om nieuwe incidenten te voorkomen. Voor de top geldt overigens dat plaatsvervangers doorgaans wel beschikbaar zijn die het reguliere werk kunnen overnemen. Dat geldt niet altijd voor beleidsdossiers, antwoorden op Kamervragen, staffuncties, enzovoort die in het reguliere kanaal zitten. Een organisatorische mogelijkheid om hierin te voorzien zou kunnen zijn het volledig vrijmaken van de 'incidentafhandelaars' en hen al dan niet samen te brengen in een gemeenschappelijke pool.

Overwegingen:
Voor versterking van het improvisatorisch vermogen van het departement pleiten de ervaringen die Justitie tot nog toe met incidenten heeft opgedaan. Vrijwel altijd zijn of worden incidenten door Justitie adequaat afgehandeld, dan

[3]) *Uiteraard zou niet iedereen uit dezelfde kolom op hetzelfde moment moeten rouleren, omdat ervaring in de kolom een eerste vereiste is om de afhandeling van een incident adequaat te ondersteunen.*

wel ‘afgevangen’. Bovendien is ieder incident in zekere zin nieuw. Het nieuwe kan gelegen zijn in de veranderde politieke of juridische omstandigheden, in de precieze gebeurtenis, in de betrokkenen bij de gebeurtenis, in de dynamiek van het incident, enzovoort. Het creëren van structuren kan daarom belemmerend werken en als zodanig extra risico’s veroorzaken voor het departement (bijvoorbeeld door te star vast te houden aan een structuur die niet op het betreffende geval is toegesneden). Er pleit daarom veel voor het versterken van het improvisatievermogen, bijvoorbeeld door een flexibeler inzet van mensen (tussen incidenten in verschillende kolommen), door te rouleren met medewerkers die bij incidenten betrokken zijn (zodat er een bredere ervaring ontstaat) of door betere reservevoorzieningen te treffen voor het reguliere werk (zodat de top makkelijker ineens alles uit de handen kan laten vallen).
Toch zijn er ook argumenten die pleiten voor structurering. Een van de respondenten beschrijft het Justitie dat met een incident wordt geconfronteerd als een verstoord mierennest. Ook al is er veel ervaring opgedaan met incidenten, dit beeld wil maar niet veranderen. Bovendien is improvisatie kwetsbaar en wordt makkelijk iets over het hoofd gezien dat later weer een nieuw incident kan veroorzaken. Ook al zal een zekere mate van chaos altijd eigen zijn aan incidenten (tenzij de organisatie alleen op incidenten gericht is, maar dan schiet het reguliere beleids- en uitvoeringswerk erbij in), het is wellicht niet onverstandig te zoeken naar mogelijkheden om met enkele vaste routines beter voorbereid te zijn op incidenten.

Optie 2. De verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling centraliseren.
De keuze: ondersteunen de beleidsorganisatie en de uitvoeringsorganisatie zelf de DG en/of de Minister bij de operationele afhandeling van hun ‘eigen’ incidenten of is de operationele afhandeling een primaire verantwoordelijkheid van de staf op het bestuursdepartement?[4]

Achtergrond: afhankelijk van het incident en de ‘beleidskolom’ is momenteel de verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling diffuus. Vaak wordt tussen bestuursdepartement en taakorganisatie samengewerkt zonder expliciete verantwoordelijkheidsverdeling. Uitgangspunt in de meeste beleidskolommen van Justitie is momenteel dat de DG, waar beleid en uitvoering bijeen komt, primair verantwoordelijk is in de richting van de Minister. Ten aanzien van het Openbaar Ministerie is de situatie anders. Beleid en uitvoering komen in deze ‘kolom’ bij elkaar op het niveau van de Minister.

Consequenties en verbeterpunten:
Wordt gekozen voor de eerste lijn (beleid en uitvoering ondersteunen de DG en/of Minister direct bij hun ‘eigen’ incidenten), dan valt te denken aan de volgende verbeterpunten:
1. Zowel de beleidsorganisatie als de uitvoeringsorganisatie krijgen bij incidenten op hun (beleids- en uitvoerings)terrein de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de DG en/of de Minister bij de operationele afhandeling (dus het verschaffen van inzicht in de feitelijke situatie, ondersteuning en advisering bewindspersoon, schrijven van brieven aan de Kamer of het beantwoorden van Kamervragen, enzovoort). De leiding berust

[4]) *Beide lijnen passen in het Besturingsmodel voor Justitie zoals dat door het Topberaad is vastgesteld.*

bij de Directeur-Generaal of de Minister. Ook de externe communicatie vindt plaats onder leiding van de Directeur-Generaal of de Minister.
2. Zowel beleidsorganisatie als taakorganisatie beschikken over een incidentenstaf of ondersteuning die als zich een incident voordoet op een van deze terreinen direct kan worden geactiveerd.
3. Bij incidenten in de uitvoering krijgt de taakorganisatie de primaire verantwoordelijkheid en deze maakt zelf de verbinding met het beleidsdossier in de tweede lijn; bij incidenten in de sfeer van het beleid wordt de incidentorganisatie van de beleidsdirectie geactiveerd die waar nodig een tweede lijn naar de uitvoering aanbrengt.

Wordt gekozen voor de tweede lijn (operationele afhandeling van incidenten is een verantwoordelijkheid van de staf van het bestuursdepartement als scharnier tussen politiek en taakorganisatie), dan liggen de volgende verbetermaatregelen voor de hand:

1. De beleidsdirecties/staven op het bestuursdepartement (met uitzondering van het Openbaar Ministerie) krijgen als zich incidenten voordoen de primaire verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling, dus (1) het verschaffen van inzicht in de feitelijke situatie en (2) ondersteuning en advisering van de Minister. De leiding van het proces berust bij de DG (in het geval van het Openbaar Ministerie bij de Minister); woordvoering en externe communicatie is centraal aangestuurd.
2. Taakorganisaties worden wel betrokken bij de operationele afhandeling van incidenten (met name inzicht verschaffen in de feitelijke afhandeling), maar deze worden geactiveerd, aangestuurd en ter verantwoording geroepen door de beleidsdirectie of een van de staven (namens de DG of de Minister). De primaire verantwoordelijkheid voor de operationele afhandeling berust (namens de DG) bij de beleidsdirectie als staf voor de DG.
3. De incidentorganisatie bevindt zich primair in het bestuursdepartement. Deze kan ad hoc waar nodig uit de taakorganisatie mensen betrekken en inzetten, afhankelijk van het incident.

Overwegingen:
Beide benaderingen passen in het door het Topberaad vastgestelde Besturingsmodel voor Justitie. Het grote voordeel van de keuze voor de eerste lijn is de duidelijkheid die wordt gecreëerd. Beleid en uitvoering zijn min of meer strikt van elkaar gescheiden en de verantwoordelijkheden zijn eenduidig belegd. Voorkomen wordt dat incidenten deze verantwoordelijkheidsverdeling doorkruisen. Ook is het een voordeel dat de kennis over het incident en de feitelijke situatie zich dicht bij de verantwoordelijkheid voor operationele afhandeling bevinden. Omdat de uitvoeringsorganisatie zelf verantwoordelijk wordt voor de ondersteuning van de Minister bij de operationele afhandeling van incidenten, zijn er minder lijnen die mogelijk zouden kunnen filteren of verstoren. Een derde voordeel van deze keuze is dat de ‘lus’ tussen incident en leerproces betrekkelijk kort gehouden wordt. Incidenten die de uitvoering betreffen kunnen direct door de taakorganisatie worden opgepakt; incidenten die het beleid betreffen kunnen direct vertaald worden in beleidsmaatregelen. Hiermee komt direct ook een nadeel van de keuze voor de eerste lijn in beeld. Zijn er incidenten (denkbaar) die uitsluitend betrekking hebben op beleid of uitvoering? We hebben bij de bedrijfsrisico’s (type I), de ordeverstoringen (type II) en de gekende maatschappelijke risico’s (type IV) gezien dat ze primair een

uitvoeringsdimensie hebben, maar tegelijkertijd altijd op hun 'beleidsmatige' dimensie moeten worden beoordeeld. Alleen het nieuw fenomeen (type III) kent een primair beleidsmatige invalshoek. De vraag is dan ook of de kunstmatige scheiding bij de operationele afhandeling van incidenten geen zinloze fricties en afstemmingsproblemen op of (erger voor de Minister wellicht nog) blinde vlekken omdat geen van beide organisaties het als de eigen verantwoordelijkheid definieert.
De keuze voor de eerste lijn heeft ook andere nadelen. De keerzijde van nabijheid van kennis van de situatie en operationele afhandeling is dat de kans wordt vergroot dat er met minder distantie naar de situatie wordt gekeken. De kennis over het politiek-bestuurlijke risico van een incident bevindt zich vooral in het bestuursdepartement en de top van uitvoeringsorganisaties; bovendien zijn, zeker als het gaat om omstreden beslissingen en fouten, organisaties in het algemeen sterk in het filteren of enigszins ombuigen van informatie. Daarmee wordt het politiek-bestuurlijk risico van een incident nodeloos vergroot.

In beide lijnen is het overigens mogelijk om los van de primaire verantwoordelijkheid in het geval van een incident een team te vormen van betrokkenen uit het beleid en de uitvoering, gecombineerd met bijvoorbeeld juridische en voorlichtingstechnische expertise. In de huidige praktijk is impliciet van dergelijke teams al sprake, althans informeel. De verantwoordelijkheden zijn momenteel niet eenduidig belegd, maar in sommige 'beleidskolommen' kennen de betrokkenen uit het beleid en de uitvoering elkaar inmiddels goed en weten elkaar bij incidenten snel te vinden. Vasthouden aan de huidige praktijk en het niet eenduidiger beleggen van de primaire verantwoordelijkheid (de nuloptie) is daarom ook een lijn waarvoor gekozen kan worden.

Optie 3. Een meer terughoudende lijn bij externe communicatie rondom incidenten hanteren.
De keuze: treedt Justitie met de beschikbare feiten direct naar buiten in een poging de 'regie' te nemen of de beeldvorming te beïnvloeden (of corrigeren) of organiseren we meer rust en nemen we meer tijd om eerst een compleet beeld te genereren van de situatie, de handelingsopties en de gewenste gedragslijn?

Achtergrond: een van de wetten in de informatiesamenleving is dat als een gerucht twee uur onweersproken blijft, het de status van feit krijgt. Eenmaal opboksen tegen een beeld is lastig; als Minister bevind je jezelf bij incidenten al in het defensief, en naarmate het beeld zich verder vormt wordt het moeilijker om tegengas te geven. Daarom heeft in de loop van de tijd pro-actief communiceren de voorkeur gekregen: snel de feiten op tafel, snel naar buiten treden en daarmee pogen de beeldvorming naar je hand te zetten. Toch is het de vraag of dit effectief is. Vragen daarbij zijn met of het snel naar buiten treden de beeldvorming wel feitelijk wordt omgebogen (met andere woorden, is het pro-actief optreden wel effectief?), of het niet gaat om olie op het vuur (en brandstof voor media en politiek) en of het risico niet telkens groot is dat de feiten later incompleet blijken (waardoor daar weer tegen opgebokst moet worden).

Consequenties en verbeterpunten:
De keuze die in deze lijn wordt gemaakt heeft direct gevolgen voor het pakket aan verbeterpunten dat we in het kader van de operationele afhandeling van incidenten ontwikkelen. Stel dat wordt gekozen voor het zo snel mogelijk met de

beschikbare feiten naar buiten treden om de beeldvorming te beïnvloeden. Dan valt te denken aan de volgende verbeterpunten:

1. Nog sneller organiseren van het feitelijk inzicht in de situatie en daar de organisatie op toerusten. Uitgangspunt hiervoor is de erkenning dat in de huidige informatiesamenleving beelden, betekenissen, informatie en gebeurtenissen zo snel zijn gaan 'rondzingen' dat de 'oude' instituties van het openbaar bestuur daarvoor niet toereikend zijn en we dus nieuwe instituties moeten creëren. Bovendien blijkt soms het snel naar buiten brengen van overtuigende feiten escalatie en het rondzingen van geruchten te kunnen voorkomen. Bij incidenten valt voor het sneller organiseren van feitenoverzichten te denken aan 'mobiele eenheden' die bijvoorbeeld snel een uitvoeringsorganisatie kunnen intrekken en er de noodzakelijke informatie uit weten te destilleren dan wel een situatie snel kunnen beheersen. In verschillende (beleids)kolommen zijn al extra kanalen gecreëerd voor gevoelige zaken en gebeurtenissen die mogelijk uitgroeien tot een incident. Ook door gericht 'mediaspotten' en daarover dagelijks een piketrapport uit te brengen krijgt het departement de escalatie snel in het vizier. Het (nog) sneller organiseren van het feitelijk inzicht in de situatie kan overigens vergaande consequenties hebben voor de huidige organisatie. Momenteel wordt wel flexibel met procedures omgegaan, maar de huidige organisatie is niet opgezet als een 'snelle interventiemacht'.
2. Een tweede verbeterpunt waarbij in deze lijn gedacht wordt, is het geheel doorbreken van de bestaande hiërarchische lijnen en structuren. Dat kan bijvoorbeeld door de hoofdkantoren van de taakorganisaties waar mogelijk te passeren en rechtstreeks de direct betrokkenen uit de organisatie in de incidentafhandeling een plaats te geven, desnoods naast de betrokkenen van het hoofdkantoor. Zowel binnen het bestuursdepartement als naar de taakorganisaties zou ervoor gekozen kunnen worden bij de operationele afhandeling van incidenten de (hiërarchische) lijnen (tijdelijk) buiten werking te stellen.
3. In deze lijn zou er ook voor gekozen kunnen worden de communicatie te intensiveren of zelfs het uitgangspunt te radicaliseren. Bijvoorbeeld door een voortdurende stroom van nieuwe berichten en nieuwe feiten naar buiten te brengen bij het incident, bijvoorbeeld via het internet. Dan wordt, aldus een van de deelnemers aan een workshop in het kader van het project, voorkomen dat er van incidenten mediamomenten van worden gemaakt. Een voortdurende stroom van berichten maakt het lastig om een compleet beeld te krijgen en dat te vereenvoudigen, waardoor het incident enigszins van zijn 'mediageniekheid' en 'dramaturgie' wordt ontdaan.

In plaats van de actieve lijn te volgen, kan er ook voor worden gekozen meer rust en tijd te organiseren en pas naar buiten te treden als het beeld van het incident compleet is. Als hiervoor wordt gekozen, liggen de volgende verbeterpunten in de rede:

1. Het uitgangspunt hanteren dat niet met incomplete overzichten van feiten naar buiten wordt getreden ('dit weten we nu en dit hebben we aan maatregelen getroffen'), maar dat eerst maximaal procedureel wordt gereageerd en intussen de feiten worden verzameld. Met uitsluitend procedurele berichten naar de Kamer en naar de media reageren zal niet altijd mogelijk zijn, maar is een optie die zeker structureel kan worden beproefd. Door de mogelijkheden te benutten om 'tijd te kopen' kan de Minister op basis van een beter inzicht in de feitelijke situatie en meer

reflectie een gedragslijn bepalen. Overigens komt deze lijn in de praktijk al regelmatig voor, met name bij rampen. In plaats van naar buiten te treden als er nieuwe feiten te melden zijn, wordt bij rampen wel aanbevolen op vooraf bepaalde vaste momenten naar buiten te treden (bijvoorbeeld een maal per uur of om de zoveel uren). Het uitgangspunt betekent overigens ook dat op eventuele geruchten niet wordt ingegaan.

2. Een tweede verbeterpunt in deze lijn is het inzetten van de Bestuursraad als reflectiemoment voor de Minister. Zo is een avonduitzending van een actualiteitenrubriek waarin een 'nieuw incident' wordt gepresenteerd doorgaans 's middags al bekend op het departement. Door voor de volgende ochtend direct een Bestuursraad te organiseren wordt de reflectiekracht van het gremium benut en stelt de gebundelde ervaring van de leden van de Bestuursraad de Minister in staat om een meer compleet beeld te krijgen van de overwegingen en adviezen bij het bepalen van een gedragslijn.
3. Als het departement kiest voor wachten, is de kans groot dat journalisten gaan zoeken naar nieuws in de Justitieorganisatie, bijvoorbeeld door de betrokkenen direct te benaderen, door een taakorganisatie (of een vertegenwoordiger daarvan) te benaderen, enzovoort. Dan ontstaat het risico dat Justitie met verschillende monden spreekt, de Minister met een uitspraak van een van zijn eigen ambtenaren wordt geconfronteerd of interne belangentegenstellingen via de media worden uitgesproken. Gekozen zou daarom kunnen worden voor eenduidige woordvoering en een radiostilte bij incidenten. Het direct afkondigen van een radiostilte voor de bij het incident betrokken organisaties (eventueel te handhaven met disciplinaire maatregelen) kan bijdragen aan het creëren van tijdelijke rust zodat een Minister zijn of haar gedragslijn kan bepalen en het beeld van de feitelijke situatie kan worden gecompleteerd.

Overwegingen:
Te lang niet reageren kan een 'slappe' indruk maken of het beeld vestigen dat de situatie (nog) niet onder controle is. Onweersproken laten van geruchten leidt ertoe dat deze een eigen leven gaan leiden. Er ontstaat bij incidenten dan ook snel publicitaire of politieke druk om naar buiten te treden. Bij incidenten die langs de 'interne' lijn de top bereiken doet zich de vraag meer open voor wanneer naar buiten te treden met het incident. Ook bij dit type incidenten kan een zekere druk worden verwacht, omdat de kans bestaat dat het feit nu ook snel via andere lijnen bekend wordt. Het is dus vaker een kwestie van uren dan van dagen of weken.
Onder respondenten hebben we ook als het gaat om deze strategische optie verschillende opvattingen aangetroffen. Een duidelijke lijn is zo snel mogelijk naar buiten treden, melden wat bekend is en aankondigen wat de Minister er aan doet om zich een beter beeld te verschaffen van de situatie, de situatie te beëindigen of de gevolgen ervan te beperken. Zowel voor situaties waarmee Justitie wordt geconfronteerd als voor incidenten uit de eigen organisatie zou deze lijn kunnen worden gehanteerd. Overigens zijn soms de feiten die bekend zijn minder eenduidig dan ze in eerste instantie lijken, waardoor het risico altijd bestaat dat later moet worden teruggekomen op een eerdere uitlating. Een tegenovergestelde lijn hebben we ook aangetroffen, namelijk de lijn om eerst in alle rust de feiten op een rij te zetten en dan pas naar buiten te treden (eventueel een aankondiging van het feitenonderzoek naar buiten brengen). Belangrijke overwegingen daarbij zijn dat op deze manier rust wordt gecreëerd en voorkomen wordt dat naar later blijkt niet het gehele verhaal naar buiten is

gebracht of onjuiste feiten naar buiten zijn gebracht.
Bij deze strategische optie is nog een overweging relevant. Zo is het verkeer met de Kamer van belang. Enerzijds omdat de Kamer soms dwingt naar buiten te treden, anderzijds doordat de Kamer eerder of tenminste gelijktijdig geïnformeerd wil worden met de media. Dit is wellicht een punt dat met het presidium van de Kamer eens besproken kan worden.

Optie 4. De externe communicatie bij incidenten centraliseren.
De keuze: kiezen we ervoor de externe communicatie bij incidenten (in ieder geval in de typen I, II en wellicht ook voor IV), dat wil zeggen het naar buiten treden, volledig te centraliseren voor alle taken die volledig vallen onder de Ministeriële verantwoordelijkheid?

Achtergrond: momenteel is woordvoering, voorlichting en naar buiten treden op tal van plaatsen in het departement ondergebracht. Bij incidenten is het in ieder geval in de IND en DJI zo dat woordvoering plaatsvindt door de centrale directie Voorlichting en niet door zelf naar buiten te treden.

Consequenties en verbeterpunten:
Kiezen voor de lijn van centralisatie betekent:
1. Onverlet de reguliere verantwoordelijkheidsverdeling voor externe communicatie en de ruimte die (taak)organisaties hebben om buiten incidentsituaties naar buiten te treden wordt de lijn bij incidenten (in ieder geval in de typen I, II en wellicht ook voor type IV incidenten): niemand behalve de Minister en eventueel woordvoerder(s) van de centrale directie Voorlichting of andere direct door de Minister aangewezenen treden naar buiten. Naar buiten treden door de Minister of woordvoerder(s) van deze directie geschiedt uitsluitend in overleg met de verantwoordelijke DG (in de kolommen jeugd, vreemdelingen en sanctietoepassing) en de leiding van de betrokken taakorganisatie. De Minister wordt in ieder geval gepositioneerd wanneer het het Openbaar Ministerie betreft.
2. Decentrale voorlichtingsdirecties krijgen bij incidenten geen rol en verliezen de formatieplaatsen die hiervoor eventueel zijn gecreëerd.
3. Eventueel kan een communicatieprotocol worden opgesteld waarin deze lijn is vastgelegd. Een dergelijk protocol bevat ook een heldere richtlijn die aangeeft wanneer sprake is van een incident, zodat alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn als zich een incident voordoet.

Er kan uiteraard ook niet worden gekozen voor centralisatie van de externe communicatie (het naar buiten treden). Dat betekent:
1. (Taak)organisaties kunnen bij incidenten namens de Minister naar buiten treden. Het spreekt vanzelf dat dit bij incidenten gebeurt in nauw overleg met de Minister (in ieder geval als het het Openbaar Ministerie betreft) en de DG die naar de Minister verantwoordelijk is. Als voor deze lijn wordt gekozen, hoeft de centrale directie Voorlichting geen rol te spelen bij de operationele afhandeling van het incident. Slechts op verzoek van een (taak)organisatie komt deze directie in beeld. De Minister wordt in deze lijn in principe op het punt van externe communicatie ondersteund door de (taak)organisatie die ook betrokken is bij de operationele afhandeling van het incident.
2. (Taak)organisaties krijgen expliciet de verantwoordelijkheid om de Minister (direct of indirect via de DG) in de externe communicatie bij incidenten te ondersteunen en een daarbij horende formatie.

3. Eventueel kan deze verantwoordelijkheidsverdeling worden vastgelegd in een protocol. Daarbij is ook de rol en verantwoordelijkheid van de centrale directie Voorlichting vastgelegd (zowel bij incidenten als in reguliere situaties). Een dergelijk protocol bevat ook een heldere richtlijn die aangeeft wanneer sprake is van een incident, zodat alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn als zich een incident voordoet.

Overwegingen:
Een adequate operationele afhandeling van een incident staat of valt met de manier waarop naar buiten wordt getreden. Niet alleen gebeurt dat bij een incident onder hogere druk dan bij reguliere woordvoering, vaak staat ook het imago, de integriteit of de schuld van een Justitieorganisatie ter discussie bij incidenten. Is er adequaat gehandeld door de organisatie in kwestie, is deze misschien zelf debet aan het ontstaan van het incident of waarom heeft de organisatie het incident niet voorkomen of aan zien komen? Het zijn vragen die bij de woordvoering rondom incidenten vaak aan de orde komen. Een andere overweging bij deze strategische optie is het politiek-bestuurlijke risico. Decentraal naar buiten treden kan (onbewust en ongewild) betekenen dat de eigen Minister voor het blok wordt gezet of in het defensief wordt gedrukt. Daarentegen kan centraal naar buiten treden betekenen dat om het politiek-bestuurlijk risico op korte termijn te dempen voor de schuldvraag naar een (taak)organisatie wordt gewezen of de integriteit ervan ter discussie wordt gesteld. Als voor de centralisatielijn wordt gekozen, kan de betreffende organisatie zich niet verweren.
Voor centralisatie pleiten verschillende overwegingen. Voorkomen wordt dat berichten die naar buiten komen elkaar tegenspreken of, sterker, naar elkaar wijzen als het gaat om de schuldvraag bij het incident. Met andere woorden, helder is dat Justitie met slechts een mond spreekt. Ook is bij centrale woordvoering de betrokkenheid van de Minister meer gegarandeerd vanwege (organisatorische en fysieke) nabijheid. Deze kan daarop dan meer invloed uitoefenen. Een derde voordeel van centrale woordvoering is dat het politiek-bestuurlijke risico maximaal in de externe communicatie kan worden meegenomen. De directie Voorlichting bevindt zich immers dicht bij ‘het politieke vuur’.
Er zijn ook overwegingen die tegen centralisatie pleiten. Ten eerste kan door decentrale woordvoering (uiteraard namens de Minister) de Minister langer uit beeld (ook letterlijk!) worden gehouden. Dat betekent dat deze niet de druk van het naar buiten treden hoeft te ervaren en later eventueel zelfs op woorden die decentraal zijn uitgesproken kan terugkomen. Tegen centralisatie pleit ook het belang van de vaak gezaghebbende (taak)organisaties van Justitie. Het is in het belang van Justitie dat de (taak)organisaties een onberispelijk imago hebben. Als dat ter discussie wordt gesteld, moet de (taak)organisatie zelf in staat worden gesteld deze discussie aan te gaan. Tenslotte pleit tegen centralisatie de kennisvoorsprong die in de betreffende (taak)organisatie bestaat: het corrigeren van beeldvorming die in de media en de politiek ontstaat geschiedt nog altijd het beste met concrete en overtuigende feiten, en daarvan is de (taak)organisatie veelal beter op de hoogte.

Literatuurlijst

Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in Onafhankelijkheid*, Eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000.

Beck, U. Ritter, M., *Risk Society: towards a new modernity*. London, 1992.

Berge, ten, D., *De eerste 24 uur. Handboek voor Crisismanagement*. (vertaald uit het Engels). Baarn, 1989.

Beunders, H., Muller, E., *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Politie en Wetenschap, Erasmus Universiteit Rotterdam, Crisis Onderzoek Team; Amsterdam/Den Haag, 2005.

Bovens, M., Hart, 't, P. *Understanding Policy Fiascoes*. 1998.

Brants, K., Praag, van, Ph., *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes van het lange jaar 2002*. Amsterdam, 2005.

Crisis Onderzoek Team, *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*. Universiteit Leiden; Alphen a.d. Rijn, 2001.

Crisis Onderzoek Team, *Openbare orde. Ernstige verstoringen, ontwikkelingen, beleid*. Alphen a.d. Rijn, 2002.

Elchardus, M., *De Dramademocratie*. Tielt, 2002.

Ginneken, van, J., *Brein-bevingen. Snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam, 1999

Grijpink, J.H.A.M., *Probleemhantering in werksituaties. In: Handboek voor Managers*. Derde editie, 1980.

Gunsteren, van, H.R., Andeweg, R., *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek.* Haarlem, 1994.

Heath, R.L., Nelson, R.A., *Issues management. Corporate Public Policymaking in an Information Society*. Newbury Park, 1986.

Hoek, A.J., Rapmund, R., Wijnen, G., *Niet doen! Over de hardnekkige eigenschap kleine rampen in het werk te veroorzaken, de gevolgen daarvan en het weinige dat daar tegen is te doen,* Schiedam, 2005.

Kepplinger, H.M., Habermeier, J., *The Impact of Key Events on the Representation of Reality, in: European Journal of communication,* 10 (3), 1995, pp. 271-390.

Kleinnijenhuis, J., Oegema, D., Ridder, de, J.A., en Ruigrok, P.C., *Paarse polarisatie. De slag om de kiezer in de media.* Alphen a.d. Rijn, 1998.

Koninklijke Landmacht, *De militaire doctrine.* Den Haag 1996.

Küller, W.D., *Van pro-actie tot nazorg. Een institutioneel onderzoek naar het deelbeleidsterrein brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing vanaf 1952.* Den Haag, 1998.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemma's of the individual in public services.* New York, 1980.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Checklist Nationaal Coördinatie Centrum.* Den Haag, december 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Doen en Laten. Richtlijnen voor de omgang met beleidsincidenten.* Den Haag, maart 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Het evalueren van crises. Een Leidraad.* Den Haag, november 2005.

Noordegraaf, M., *Attention! Work and behaviour of public managers amidst ambiguity.* Delft, 2000.

Postman, N., *Amusing Ourselves to Death. Public Discourse in the Age of Show Business.* New York, 1985.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burger, media en politiek.* Den Haag, 2003.

Thijn, van, E., Cardozo, T., *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Utrecht, 2004.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., *Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity*, San Fransisco, 2001.

Wildavsky, A., *Searching for Safety*, New Brunswick (NJ), 1991.

Justitie. Recht raakt mensen



Justitie schept orde in de samenleving. Door wetten en regels op te stellen en de naleving daarvan te bevorderen. Door criminaliteit te bestrijden en conflicten op te lossen. Zo brengt Justitie een veilige en rechtvaardige samenleving dichterbij waaraan alle mensen, ongeacht hun herkomst, volwaardig kunnen deelnemen.

Uitgave Ministerie van Justitie, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Maart 2006